

Date Printed: 04/21/2009

JTS Box Number: IFES_66
Tab Number: 68
Document Title: Contienda Electoral : El Financiamiento
como reto para la Democracia
Document Date: 2002
Document Country: Mexico
Document Language: Spanish
IFES ID: CE01065



* 7 3 A 3 1 1 5 4 - A E 8 A - 4 C 7 C - B F 0 D - 5 6 A 5 5 5 B F 6 1 F C *

CONTIENDA ELECTORAL: EL FINANCIAMIENTO COMO RETO PARA LA DEMOCRACIA

JOSÉ WOLDENBERG KARAKOWSKY*

El financiamiento de la contienda electoral es un asunto político, no técnico. Como ilustran ejemplos en todo el mundo, tras las discusiones sobre los dineros de los partidos normalmente existe una intencionalidad que las explica. Hacerla explícita ayuda a las tomas de postura y a inyectar racionalidad al debate.

La misma preeminencia del tema del financiamiento de los partidos informa

de un hecho político decisivo: la importancia alcanzada por los partidos para la vida y la reproducción del Estado democrático. El dinero de los partidos es un asunto relevante no sólo por las cantidades implicadas o por sus fuentes de origen, sino porque los partidos se han vuelto la columna vertebral del Estado democrático.

El desarrollo de la democracia, que incluye procesos electorales regulares

y permanentes, hace de los partidos unas maquinarias que echan sus raíces en un doble sentido: en el Estado, porque están ahora enclavados en muchos de sus espacios y procesos como actores centrales del Poder Legislativo y el Ejecutivo; y en la sociedad, pues se han convertido en espacios para la expresión y el procesamiento de intereses de franjas importantes de ciudadanos.



Archivo fotográfico, CNCS-IFE

Jean-Pierre Kingsley, Director General de Elecciones Canadá, El-Hadj Mboj, Decano de la facultad de Leyes de la Universidad de Dakar, Senegal; Manuel Carrillo, Cordinador de Asuntos Internacionales del IFE; Dong Nguyen, Coordinador General del proyecto Asistencia a la Observación Electoral del PNUD en el Seminario internacional sobre dinero y contienda político-electoral celebrado en junio de 2001 en la ciudad de México.

CONTENIDO

Contienda electoral: financiamiento como reto para la democracia.....	1
La financiación de los partidos políticos y la corrupción.....	4
El financiamiento transparente de las campañas políticas.....	7
Legitimidad en el financiamiento federal electoral canadiense.....	8
Financiamiento y fiscalización de los partidos políticos en México	10
Dinero y política en América Latina.....	14
El sistema de financiamiento en Gran Bretaña.....	16
Cooperación técnica entre Elecciones Canadá y el IFE de México.....	18

*Consejero Presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral de México



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

CONSEJO GENERAL

DIRECTORIO

MTRO. JOSÉ WOLFFENBERG KARAKOWSKY
Consejero Presidente

DR. JOSÉ BARRAGÁN BARRAGAN
LIC. JESÚS CANTÚ ESCALANTE
DR. JAIME CÁRDENAS GRACIA
MTRO. ALONSO LUJAMBIO IRAZABAL
LIC. GASTÓN LUKEN GARZA
DR. MAURICIO MÉRINO HUERTA
DRA. JACQUELINE PESCHARD MARISCAL
LIC. VIRGILIO RIVERA DELGADILLO
Consejeros Electorales

SEN. JORGE ZERMEÑO INFANTE
DIP. RANULFO MÁRQUEZ HERNÁNDEZ
DIP. RICARDO MORENO BASTIDA
DIP. JAIME CERVANTES RIVERA
DIP. ARTURO ESCOBAR Y VEGA
Consejeros Representantes del Poder Legislativo

SEN. JOSÉ CÉSAR NAVA VÁZQUEZ (PAN)
DIP. JAIME VÁZQUEZ CASTILLO (PRI)
LIC. PABLO GÓMEZ ÁLVAREZ (PRD)
LIC. RICARDO CANTÚ GARZA (PT)
SEN. SARAÍ CASTELLANOS CORTÉS (PVEM)
JOSE GUILLERMO HERRERA MENDOZA (CD)
DIP. GUSTAVO RIOJAS SANTANA (PSN)
C.P. ROBERTO CALDERÓN TINOCO (PAS)
Representantes de los Partidos Políticos

elecciones MÉXICO es una publicación semestral del Instituto Federal Electoral.

Certificado de licitud de título y licitud de contenido en trámite. Los artículos contenidos son responsabilidad del autor.

Circulación 1,000 ejemplares

Se prohíbe su reproducción total o parcial sin la autorización por escrito del editor

© México 1998

Estamos interesados en conocer sus opiniones y sugerencias sobre esta publicación. Para tal efecto favor de enviarnos su comunicación al fax (525) 655-7012 o a la siguiente dirección de correo electrónico: joseluis@ife.org.mx.

LIC. FERNANDO ZERTUCHE MUÑOZ
Secretario Ejecutivo y Secretario del Consejo General

DR. ALBERTO ALONSO Y CORIA
Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores

MTRO. ARTURO SANCHEZ GUTIERREZ
Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos

MTRO. JAIME RIVERA VELÁZQUEZ
Director Ejecutivo de Organización Electoral

MTRA. MARIA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA
Directora Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica

LIC. MARCO ANTONIO BAÑOS MARTÍNEZ
Director Ejecutivo del Servicio Profesional Electoral

LIC. ALFONSO FERNÁNDEZ CRUCES
Director Ejecutivo de Administración

LIC. ELENA VERDUGO QUINONES
Coordinadora del Centro de Formación y Desarrollo

C.P. MARIO ESPINOLA PINELO
Contralor Interno

LIC. VÍCTOR AVILÉS CASTRO
Coordinador Nacional de Comunicación Social

LIC. MANUEL CARRILLO POBLANO
Coordinador de Asuntos Internacionales

LIC. ALFONSO NIEBLA Y CASTRO
Encargado de la oficina de la Dirección Jurídica

ING. RENÉ MIRANDA JAIMES
Coordinador de la Unidad de Servicios de Informática y Comunicaciones

LIC. JORGE EDUARDO LAVOIGNET VÁZQUEZ
Director del Secretariado

propia" y se ha convertido en una discusión cada vez más sofisticada y determinante de la calidad de la vida política de los países.

Muchas de las regulaciones que se han ensayado en el mundo no logran contener del todo la aparición de las patologías políticas que pretendían controlar. Habría que reconocer que en este tema no hay sistemas normativos perfectos y omnipotentes. Los asuntos del financiamiento de los partidos han sido motivo de inestabilidad y crisis en muchas democracias del mundo: gobiernos enterrados por escándalos que los implican en operaciones financieras delictivas, ex-presidentes o primeros ministros que pelean por eludir la acción de la justicia, partidos al borde de la desaparición y sistemas políticos enteros precipitados por causa de ilícitos financieros.

No se exagera cuando se refiere al financiamiento de los partidos como un tema absolutamente central para la legitimidad y la salud del sistema democrático mismo.

Pero como afirman Francisco Laporta y Silvana Álvarez, conviene destacar que si por un lado tenemos el hecho de que algunos de los instrumentos institucionales de la competencia democrática —como los partidos políticos y sus problemas de financiamiento— pueden ser en determinadas circunstancias incentivos de malos manejos financieros y de corrupción, por otro lado existe la natural virtud de los mecanismos de la democracia para generar dispositivos capaces de detectar y frenar el mal uso del dinero en la política.

Es crucial cobrar conciencia de que las finanzas de los partidos son un tema irresuelto, estructural, de las naciones democráticas. Más allá de los comentarios acerca de los vicios vernáculos de éste o del otro país, y de las prácticas de éste o aquel actor político nacional; la

Este fortalecimiento a la vez político y social de los partidos ocurrió en Europa en un inicio, y después se extendió a distintas regiones del mundo.

La decisión estratégica de fortalecer a los partidos ha sido uno de los rasgos más definitorios del llamado "derecho de los partidos".

Francia asumió una medida pionera, excepcional, en 1946, al establecer el principio de reembolso de determinados gastos de campaña a los candidatos a la Asamblea Nacional. En

Argentina en 1955, y luego Puerto Rico en 1957, se ensayaron formas de asignación de recursos públicos directamente a los partidos. Alemania optaría por ese modelo en 1959, seguida en años posteriores por Suecia, Finlandia, Dinamarca, Noruega, Israel, Italia, Canadá, Estados Unidos, Austria, Japón, España y finalmente, Francia en 1988.

Lo más importante del estudio comparado es que permite captar la evolución del tema. El asunto del financiamiento ha adquirido ya "vida

“La persistencia y recurrencia de patologías políticas ligadas a las reglas de financiamiento tienen explicaciones ‘estructurales’ más allá de la tradicional picaresca que hay en torno a la corrupción de la política de los países.”

realidad, lo que arrojan los estudios comparados, es que los sistemas partidistas contemporáneos en todo el mundo se parecen mucho entre sí y presentan muchos problemas comunes en este renglón.

Por eso es necesario abordar el tema con la menor cantidad de prejuicios. La persistencia y recurrencia de patologías políticas ligadas a las reglas de financiamiento tienen explicaciones “estructurales” más allá de la tradicional picaresca que hay en torno a la corrupción de la política de los países.

Los problemas de financiamiento de los partidos políticos tienen cuando menos dos fuentes de tensión: un encarecimiento sistemático de los costos para mantener a la organización y para desplegar una campaña, y un rendimiento decreciente de las viejas formas de aprovisionamiento y de cohesión de los partidos, pues por regla general las cotizaciones y aportaciones de militantes crecen más lentamente que las necesidades de la organización. Entonces, los problemas de las formas de financiamiento se deben a una transformación global: al cambio en la naturaleza y en la función de los partidos. La propia dinámica de la competencia electoral los obliga a dejar de ser partidos de un sector social, de una clase o

de una ideología, para convertirse en partidos nacionales, más flexibles y por lo tanto más profesionalizados.

La complejidad del tema sólo se capta si se le mira a la luz de ese marco general. Ése es el telón de fondo en el que se despliega la discusión contemporánea, la causa que empuja a la búsqueda de una mayor cantidad de recursos para los partidos y la diversificación de sus fuentes, así como la razón de que necesitemos regulaciones cada vez más desarrolladas, más complejas y más precisas. Es también el motivo para profundizar en el análisis comparado, materia de atención permanente del mundo académico, y por tanto la causa de que estemos aquí reunidos.

El objetivo fundamental que nos motivó a organizar este seminario obedece a la necesidad de resolver las

interrogantes recurrentes de la relación entre dinero y contienda político-electoral: ¿cuáles son las fuentes de ingresos de los partidos? ¿cuál es el destino de sus recursos? ¿cuánto dinero, legítimamente, pueden gastar los partidos sin alterar la equidad en las condiciones de contienda? ¿cómo se ejerce el control sobre sus finanzas? ¿a qué clase de sanciones están sujetos?

Que el dinero en la política tenga un manejo transparente y que propicie la multiplicación de la competencia abierta y libre, sin cortapisas, conviene a todos los partidos y a los regímenes que les dan cabida.



Archivo fotográfico, CNCS-IFE

Carlos Navarro, Director de Estudios Electorales y Acuerdo Político de la Coordinación de Asuntos Internacionales del IFE; Arturo Sánchez, Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE; Ruud Koole, Profesor Asociado en Ciencia Política de la Universidad de Leiden de Holanda; Richard Soudriette, Presidente de la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES); Herbert Alexander, Director y Profesor Emérito de la Fundación sobre Investigación Ciudadana de la Universidad del Sur de California de los Estados Unidos; Fernando Carrillo, Asesor Ejecutivo del Banco Interamericano de Desarrollo; Daniel Zovatto, Ejecutivo Senior del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA) y Raúl Avila, Coordinador de la Unidad de Asuntos Internacionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) de México, en la clausura del Seminario internacional sobre dinero y contienda político-electoral.

LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LA CORRUPCIÓN: UNA APROXIMACIÓN CONCEPTUAL

JORGE F. MALEM SEÑA*

La financiación de los partidos políticos es uno de los problemas centrales que la teoría de la democracia debe afrontar en la actualidad. Ello por varias razones que tan sólo enunciare de una forma dogmática. En primer lugar, la democracia implica que todos los ciudadanos puedan participar en política a despecho de la condición económica que posean. En segundo lugar, buena parte del ejercicio de la democracia se realiza a través de los partidos políticos. Éstos no son los únicos actores políticos en una democracia, pero sí son actores necesarios, al menos tal como hoy se manifiesta la democracia. En tercer lugar, la manera de hacer política a través de los partidos se ha modificado sustancialmente en el último tercio del siglo XX. La propaganda política y la expresión de las ideas políticas se realizan principalmente a través de los medios de comunicación, y el costo de esta actividad es elevadísimo. En su conjunto, estas condiciones han generado un problema de financiación de la actividad política de difícil solución.

Para financiar la actividad de los partidos políticos y para que éstos puedan cubrir las erogaciones que ocasiona, tanto de gastos corrientes como de gastos electorales, se han vertebrado dos modelos alternativos puros, el de financiación pública y el de financiación privada, así como un sistema mixto.

Ello ha llevado a los partidos políticos a procurarse fondos adicionales a los permitidos por la ley; a veces el logro de este tipo de financiación ha estado acompañado de —o ha implicado— prácticas corruptas. En lo que sigue trataré de caracterizar cuáles son los diferentes tipos extra-sistémicos en la financiación de los partidos políticos y la vinculación entre éstos y la corrupción, para mostrar luego cómo a pesar de estas diferencias conceptuales, los primeros facilitan la aparición de la segunda.

Financiación irregular e ilegal

Es una práctica ya habitual que los partidos democráticos de todo el espectro político diseñen dentro de su estructura una secretaría económica destinada a administrar los bienes y recursos con los que cuentan. Los miembros de estas secretarías, obviamente, son responsables por su gestión ante las autoridades partidarias y muchas veces ante distintos organismos estatales, ya que suelen administrar, al menos en parte, fondos públicos. Debido a sus cargos, están obligados a llevar libros de contabilidad en forma, justificantes de ingresos y gastos, y a cumplir con el resto de exigencias legales.

Sin embargo, al margen de esta estructura legal, se han creado otras de muy distinto signo cuya función es la obtención de fondos no permitidos

por el ordenamiento jurídico. Estas nuevas estructuras, de carácter flexible, compuestas no necesariamente por militantes del partido, no suelen tener una dependencia orgánica del partido, ni recibir instrucciones precisas del mismo. Su misión es contactar con posibles fuentes de financiación y crear los mecanismos y las vías adecuados, formales e informales, para lograr los traspasos económicos, en dinero o en especie, de dichas fuentes hacia los partidos.

Se pueden clasificar estas formas de financiación de los partidos políticos en dos tipos, según se trate de una forma no explícitamente autorizada por el derecho o bien de una forma explícitamente prohibida por el derecho. A continuación, para referirme al primer tipo usaré el término "financiación irregular" y para el segundo, "financiación ilegal".

En la financiación irregular, los partidos utilizan los intersticios dejados por las lagunas normativas para conseguir fondos no deseados por el sistema jurídico, pero a través de un procedimiento no prohibido por norma alguna. Dos ejemplos pueden contribuir a ilustrar esta afirmación. En Japón, cuando se aprobó la ley que prohibía las donaciones a los partidos políticos por más de 20 millones de yenes si eran realizadas por personas físicas y si superaban los 100 millones de yenes si lo eran por personas jurídicas, las donaciones de esas cantidades

*Profesor Titular de Filosofía del Derecho en la Universidad Pompeu de Fabra de Barcelona, España.



Archivo fotográfico, CNCS-IFE

Dr. Jorge Malem Seña en el Seminario internacional sobre dinero y contienda político-electoral.

comenzaron a canalizarse a través de la compra de *tickets* para cenas de promoción de candidatos que no estaban sujetas a estas limitaciones. En Francia, para evitar las restricciones legales a las donaciones para las agrupaciones políticas, los partidos tomaron la decisión de insertar propaganda en sus revistas y publicaciones partidistas, supuesto no vedado por la ley. Que estas formas de comportamiento sean calificadas como "irregulares" supone no únicamente un juicio descriptivo acerca de la existencia de una laguna normativa, sino también un juicio valorativo negativo, ya que ese calificativo denota un cierto desprecio hacia los fines implicados en el sistema de financiación de la política.

A su vez, estas estrategias arrojan fuertes dudas acerca de la eficacia de alcanzar ciertos fines exclusivamente a través de determinado tipo de prohibiciones. En estos contextos, suponer que el endurecimiento de las medidas punitivas o incluso la introducción de nuevas prohibiciones para colmar las lagunas existentes resolverán la

cuestión de la financiación irregular de los partidos políticos es un tanto ingenuo. La historia demuestra que siempre habrá la posibilidad de reconducir la búsqueda de financiación irregular por medios distintos a los prohibidos por la ley.

Pero los partidos políticos no sólo se aprovechan de la posibilidad de una financiación irregular; en ocasiones recurren a una financiación ilegal: realizan acciones que contravienen los topes en el monto de una donación, distraen fondos destinados a ciertos fines permitidos para imputarlos a otros prohibidos legalmente o cometen actos de soborno o de extorsión.

Aunque es evidente que la responsabilidad jurídico-penal a la que dan lugar ambos tipos de financiación -irregular o ilegal- es diferente, podría ocurrir que la responsabilidad moral y política que cabría imputar a quienes realizan dichas prácticas pudiera ser semejante o idéntica, según las situaciones concretas. De todas maneras, ambos tipos de financiación no pueden ser confundidos con los actos de corrupción que los partidos políticos suelen cometer y que están relacionados con los métodos de financiación utilizados.

"...a pesar de que la financiación irregular y la ilegal implican una deslealtad hacia las normas o los fines establecidos por el derecho por parte de quienes las llevan a cabo, no implican un acto de corrupción."

Financiación corrupta

Un acto de financiación de un partido político es corrupto si sus autoridades partidarias o sus representantes se comprometen a tomar alguna decisión, a influir en el gobierno o en alguna agencia estatal o a dejar de cumplir alguna función a cambio de recibir fondos económicos.

Lo que caracteriza la financiación corrupta es que el partido político deja de cumplir una de las funciones que las reglas del juego político le asigna a cambio de dar medios económicos o de otro tipo. La idea de intercambio de acciones políticas por dinero u otros bienes es propia de esta modalidad.

Relaciones entre la financiación irregular, ilegal y corrupta

Ahora bien, si se aceptara el esquema conceptual presentado, se puede observar que estos tres tipos de financiación de los partidos políticos, el irregular, el ilegal y el corrupto participan de, al menos, un elemento común. Todos ellos denotan un comportamiento contradictorio con los fines deseados por el derecho, los cuales son que la financiación de los partidos se adecue a los medios por él establecidos. Los actos ilegales y los de financiación corrupta se asemejan, además, en que tienden a ser realizados en secreto, tienden a ser ocultados al público. Los actos irregulares, a diferencia de los otros dos, se parecen a los legales porque suelen ser efectuados públicamente y porque su realización tampoco conlleva sanción jurídica alguna. Tanto los actos de financiación irregular como los de financiación legal, además, suelen ser planeados y ejecutados por las mismas estructuras partidarias de recaudación de fondos; sin embargo,

no suele suceder lo mismo con la consecución de fondos corruptos que se obtienen con la participación de estructuras diferentes a las legales.

Pero a pesar de que la financiación irregular y la ilegal implican una deslealtad hacia las normas o los fines establecidos por el derecho por parte de quienes las llevan a cabo, no implican aún un acto de corrupción. Ello es así debido a que un elemento necesario para que se conformen actos corruptos es la existencia de un intercambio de prestaciones entre quienes financian y quienes son financiados.

Puede haber, por consiguiente, actos irregulares o ilegales de financiación de los partidos políticos que no sean actos corruptos. Sería el caso en que los donantes no pidieran a las autoridades partidistas nada a cambio. Ésta es una hipótesis que podría ser más habitual de lo que se pudiera pensar. Las personas pueden decidir participar en política movidas por una serie de razones; ninguna de ellas tiene que ser necesariamente inadecuada, y podría decidir hacerlo a través de contribuciones financieras, incluso bajo formas prohibidas por la ley. Nada hay aún de corrupto en ello —aunque haya un delito.

Puede haber, por otra parte, actos irregulares e ilegales de financiación de los partidos políticos que también sean actos de corrupción. En el primer caso, las empresas, aprovechando vacíos legales, pueden alcanzar sus objetivos empresariales apoyando las campañas de un candidato o de un partido, por ejemplo, bajo la promesa de que si resulta elegido, favorecerá sus intereses. En el segundo caso, los partidos logran aportes financieros a sus campañas a cambio, por ejemplo, de otorgar contratos de obra pública.

“...puede que no en todos los casos se inicie una pendiente resbaladiza que comience en actos irregulares de financiación y culmine en actos de corrupción. Sin embargo, no es de extrañar que éste sea el itinerario recorrido por los partidos que, al necesitar recursos económicos cada vez mayores, se van alejando de la legalidad.”

Consideraciones finales

El esquema conceptual propuesto no sólo tiene la ventaja de ofrecer una mayor claridad explicativa a las sustentadas por las tesis en uso, sino que permite adscribir distintos tipos de responsabilidades a los agentes que intervienen en los diferentes supuestos de financiación de los partidos políticos, sin hacer que esas responsabilidades dependan las unas de las otras. Es posible formular una crítica moral o política a una determinada forma de financiación irregular sin que su validez sea parasitaria del juicio jurídico. La defensa que intentan desarrollar algunos políticos acusados de actos de corrupción de que aún no han sido condenados por sentencia firme, pierde de ese modo su plausibilidad. Se puede ser un corrupto sin haber cometido un delito. Se puede establecer de ese modo una diferencia nítida entre responsabilidad moral, política o jurídica en las acciones de financiamiento de los partidos políticos.

Asimismo es posible señalar que la no ilegalidad de una acción no implica su legitimidad. Que una determinada fuente de financiación no sea declarada ilegal no implica su legitimidad.

Finalmente puede que no en todos los casos se inicie una pendiente resbaladiza que comience en actos irregulares de financiación y culmine en actos de corrupción. Sin embargo, no es de extrañar que éste sea el itinerario recorrido por los partidos que, al necesitar recursos económicos cada vez mayores, se van alejando de la legalidad. Aunque conceptualmente sea posible distinguir entre los diferentes tipos de financiación, en la práctica los límites entre ellos pueden ser traspasados voluntaria o inadvertidamente.

Por otra parte, la financiación ilegal y la financiación corrupta requieren que los partidos políticos construyan un complejo entramado de intermediarios dedicados a esos menesteres que, con el tiempo, adquieren intereses propios, y que luego pueden moverse entre los sectores financieros y los propios partidos como poleas sin control. Una vez formada, esta red es muy difícil de disolver.

En cualquier caso, la percepción que produce en el ciudadano medio la financiación de los partidos políticos irregular, ilegal o corrupta es de desaliento y de alejamiento de la política. Perciben que de nada sirve su participación política si las decisiones se toman de conformidad a los intereses de quienes financian a los partidos. El mensaje que se les envía desde el poder, o desde sus aledaños, es que no importa demasiado la legalidad, ni la legitimidad, lo importante son los resultados. Pero un mensaje tal es incompatible con un sistema de alta calidad democrática, e incompatible con el ideal mismo de la democracia.

EL FINANCIAMIENTO TRANSPARENTE DE LAS CAMPAÑAS POLÍTICAS

CHRISTIAN GRUENBERG*



Archivo fotográfico, CNCS-IFE

Dr. Christian Gruenberg.

En los últimos años y tras numerosos escándalos, el financiamiento de las campañas políticas en América Latina se ha convertido en un tema importante y a la vez controvertido. Sin embargo, aún quedan dos interrogantes fundamentales que no han encontrado respuestas satisfactorias: ¿quién financia las campañas electorales?; ¿cuánto cuesta hacer campaña? Casi ningún país produce información confiable y accesible sobre las fuentes y los costos del financiamiento de sus campañas políticas. El modelo de Poder Ciudadano es una herramienta que busca contribuir a la solución de estos problemas produciendo datos duros acerca del gasto de los partidos durante las campañas electorales.

Si bien como consecuencia de resonantes escándalos relacionados con el financiamiento, varios

países de la región han reformado en los últimos años sus sistemas electorales con el fin de incrementar la transparencia y reducir la corrupción, hasta el momento las reformas no han sido acompañadas por un cambio en la conducta de los políticos. Este cambio es esencial para hacer efectivos los nuevos esquemas regulatorios, porque para ejercer un control efectivo desde las instituciones y la opinión pública sobre los funcionarios elegidos, es necesario que se instale una cultura de *accountability* (concepto anglosajón que se acerca a la idea de "rendición de cuentas").

Además de la falta de información y a pesar de la regulación existente, ni los partidos ni los organismos oficiales de control y supervisión tienen la experiencia suficiente como para garantizar la confiabilidad de la información. Esto hace que los partidos políticos tengan pocos incentivos para respetar la regulación existente, puesto que las probabilidades de sanción son muy reducidas. A esto se agrega que la información generada por las autoridades no es presentada de una manera simple, entendible y accesible a las personas que no sean expertas. Por lo general sólo es publicado en boletines oficiales y destinada a un público muy reducido, o lo que es peor, la información con frecuencia se publica meses después de cada elección impidiendo así que los ciudadanos ejerzan su derecho al voto con la información necesaria.

El modelo diseñado por Poder Ciudadano busca atacar esos problemas y lo hace proveyendo información sobre un tema en el cual los ciudadanos están poco y mal informados. Para lograrlo invita a los partidos políticos a abrir sus presupuestos al escrutinio público y elabora informes propios a partir de la información provista por compañías dedicadas al análisis de medios de comunicación (calculando los gastos en publicidad por candidato mediante el monitoreo del tiempo y espacio contratado en televisión, radio, prensa y vía pública).

Asimismo promueve que la sociedad civil se organice y genere acción colectiva. En este sentido, el modelo tiene como fin último cambiar "desde abajo", desde la sociedad civil, la estructura de incentivos de los políticos en campaña. Actualmente se percibe que los políticos llegan a la política para hacer negocios personales o para su partido. La presión de la sociedad civil podría generar las condiciones para que estas conductas empiecen a representar un costo político. En suma, el modelo produce información relevante, oportuna, confiable y comprensible sobre los gastos efectuados por los partidos y sus candidatos durante las campañas electorales. Publicar esta información a través de los medios y ponerla a disposición de los ciudadanos constituye una poderosa herramienta para promover la acción colectiva y generar presión desde la sociedad civil, induciendo cambios necesarios en la conducta de los políticos para una efectiva *accountability*.

*Director de Poder Ciudadano, capítulo argentino de Transparencia Internacional.

LEGITIMIDAD EN EL FINANCIAMIENTO FEDERAL ELECTORAL CANADIENSE

JEAN-PIERRE KINGSLEY*

La democracia – al igual que el dinero – está basada en la confianza. Ambos derivan su legitimidad de la creencia pública de que tienen cierto valor. Controlar el punto de intersección entre la democracia y el dinero es un problema añejo, que sin embargo debe afrontarse. La respuesta es muy sencilla: si el sistema electoral no controla al dinero, éste controlará al sistema. El origen en el siglo XIX de la legislación electoral canadiense sobre financiamiento es un caso representativo de lo anterior. En 1872, nuestro primer ministro, Sir John A. Macdonald, envió un telegrama al magnate ferroviario a quien se le acababa de conceder un lucrativo contrato para construir nuestro primer ferrocarril nacional: *“Urgente, privado; debo contar con otros 10 mil –ésta será mi última llamada. No me falles; responde hoy mismo.”* El contenido del telegrama salió a la luz pública. El posterior alud de críticas llevó a la derrota del gobierno de Macdonald y trajo como consecuencia la primera ley canadiense que exigía un informe sobre los gastos electorales.

Actualmente, el sistema de financiamiento electoral de Canadá intenta asegurar a todos sus ciudadanos, independientemente de los medios de financiamiento, una oportunidad justa de ser elegidos. La mayor parte del Acta Electoral de Canadá se refiere a tres sencillos principios: equidad, participación y transparencia. En términos de equidad, imponemos límites

a los gastos electorales, a efecto de que nadie pueda utilizar los recursos financieros para aventajar a sus contrincantes políticos de manera injusta. Apoyamos la participación a través de reembolsos parciales de los gastos electorales de los candidatos y partidos políticos registrados con recursos del erario público, a efecto de que el dinero no se convierta en un obstáculo insalvable para participar en la vida política de Canadá. La transparencia conlleva la responsabilidad de revelar los gastos y contribuciones efectuadas, respaldada por medidas efectivas de conformidad, con el propósito de que la confianza pública en la justicia intrínseca del sistema le confiera la legitimidad necesaria a la iniciativa en su conjunto.

El sistema actual de financiamiento electoral de Canadá

El sistema de financiamiento electoral canadiense reconoce tres figuras fundamentales: los candidatos individuales (ya sea independientes o afiliados a un determinado partido político); los partidos políticos con registro (para una elección general, los partidos políticos con candidatos en por lo menos 50 de los 301 distritos electorales existentes en el país) y las “terceras partes” (otro tipo de personas o grupos que compran publicidad electoral).

Nuestro sistema autoriza como gastos electorales los derivados del

financiamiento público y privado de candidatos y partidos políticos con registro, y únicamente el financiamiento privado para terceras partes. Aunque existen límites a los montos que pueden gastarse en campañas electorales, no hay un tope máximo para las contribuciones que pueden recibir los candidatos, los partidos políticos con registro y las terceras partes. Asimismo, no hay un límite establecido para las contribuciones que una persona o grupo puede hacer. La legislación prohíbe recibir contribuciones provenientes del extranjero.

Límites a los gastos, reembolsos y exenciones fiscales

Los límites a los gastos para los candidatos están sustentados en el número de electores registrados en el distrito electoral para el que está compitiendo el candidato. La legislación electoral permite límites más elevados tanto en zonas escasamente pobladas como en distritos electorales de considerables dimensiones. Estos límites aplican de igual forma para efectos de propaganda y otros tipos de gastos relacionados con las campañas electorales. Todos los candidatos en un determinado distrito electoral están sujetos a los mismos límites. El límite promedio en la última elección general celebrada en noviembre del año 2000 fue de aproximadamente 68,000 dólares canadienses.

Para un partido político que cuenta con registro legal ante la autoridad

*Director General de Elecciones Canadá.

electoral, los límites de los gastos electorales están basados en el número de electores registrados en los distritos en donde el partido político registra candidatos para la elección. Al partido político que registró candidatos en cada uno de los distritos electorales en la última elección le estuvo permitido gastar hasta un monto de 12.7 millones de dólares canadienses.

En aras de favorecer la participación, Canadá ofrece financiamiento público directo a través de reembolsos parciales de gastos electorales. A los candidatos que reciben al menos el 15% de la votación se les reembolsa hasta el 50% de sus gastos; por otra parte, los partidos políticos que reciben como mínimo el 2% de la votación a nivel nacional —o 5% en las demarcaciones electorales donde presentaron candidatos— se hacen acreedores a un reembolso que representa el 22.5% de los gastos electorales efectuados.

El financiamiento público indirecto se hace mediante exenciones fiscales para contribuciones monetarias que recibe cualquier candidato o partido político con registro. El monto máximo de exención fiscal es de 500 dólares para un contribución de 1,075 dólares. Esto tiene como propósito alentar las contribuciones del canadiense promedio.

Transparencia y conformidad

El principio de la transparencia refleja el derecho del público canadiense para conocer quién está invirtiendo dinero para ejercer influencia o intentar hacerlo sobre los votos emitidos. El escrutinio público está permitido a través del envío de informes y su publicación. Los

candidatos, los partidos políticos con registro y otras organizaciones deben enviar un informe al Director General de Elecciones Canadá en el cual se describan las contribuciones recibidas y los gastos efectuados. Todos los informes provenientes de candidatos y partidos políticos (e incluso los de otras organizaciones políticas, si gastaron más de \$5,000) deben ser auditados en forma independiente por instancias profesionales. Elecciones Canadá hace una revisión de dichos informes y los publica en nuestro sitio en Internet, lo que permite a su vez que miles de canadienses estén en condiciones de verificar las actividades financieras de los participantes en el proceso electoral. Nuestras bases de datos sobre contribuciones y gastos son vistas por un promedio de 500 visitantes a la semana. Durante los 36 días que contempló la última elección, cerca de un millón de visitantes consultaron nuestro sitio en Internet, considerando cerca de 160,000 consultas en el día de la elección. El proceso de escrutinio

público se ve reforzado por una prensa libre y el proceso de investigación de los medios de comunicación, quienes cuentan con acceso total a nuestra información y pueden hacer libre uso de la misma.

Cualquier persona que dude del cumplimiento de la ley puede presentar una queja ante el Comisionado de Elecciones Canadá, quien asegurará que se cumpla y respete lo establecido en el Acta Electoral Canadiense. Designada por el Director General de Elecciones Canadá, la persona que ostenta el cargo cuenta con autoridad ilimitada para investigar y remitir casos a los tribunales, si fueran del interés público, para ser procesados. Durante una elección, el Comisionado cuenta con el poder para solicitar una orden judicial en contra de un potencial infractor. Si se le encuentra culpable, el Tribunal puede imponer multas, periodos de encarcelamiento, e incluso la anulación de su derecho para contender como candidato, o bien la suspensión del derecho para competir por un



Archivo fotográfico, CNCS-IFE

Jean-Pierre Kingsley como ponente en el Seminario internacional sobre dinero y contienda político-electoral en el Instituto Federal Electoral de México.

escaño en la Cámara de los Comunes. Para aquellos interesados, publicamos un compendio de sentencias en nuestro sitio de Internet.

Reforma continua

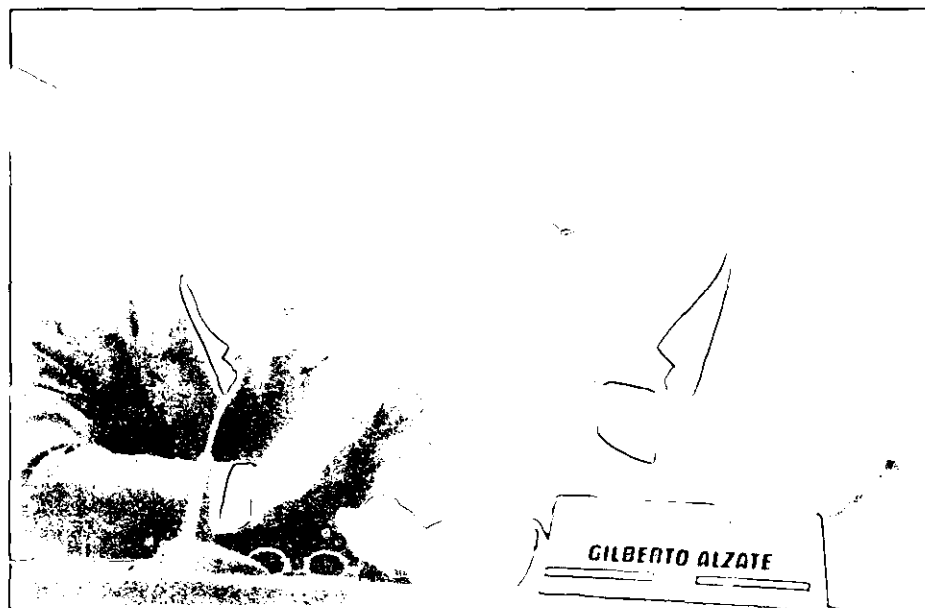
Existe una obligación permanente de reformar nuestra legislación para conocer las expectativas públicas y para mantener la legitimidad del sistema electoral. En términos de responsabilidad, permanecen algunas debi-

lidades significativas, aun en la más reciente Acta Electoral Canadiense.

Por ejemplo, los canadienses tienen el derecho de saber quién contribuye a las distintas campañas que definen quién será elegido como líder de un partido, o quién será nominado como candidato, pero actualmente dicha información no está a disposición del público. Los canadienses tampoco están al tanto de las actividades financieras de las asociaciones partidistas locales.

La regulación sobre las actividades financieras de las campañas para elegir líderes de partidos, de las campañas de nominación y de las asociaciones locales constituye precisamente un paso más para complementar el derecho de los canadienses de conocer quién está interviniendo en el proceso electoral, con qué cantidad de recursos y en qué se están aplicando éstos.

Creo que el derecho de los canadienses para estar informados debe prevalecer, aun si se interrumpen por completo las aportaciones provenientes del erario público para las actividades políticas y electorales. En materia financiera, estoy convencido de que seguir tomando en cuenta a los partidos y los candidatos es crucial para la integridad de nuestro proceso electoral. La transparencia y apertura se manifiestan como elementos fundamentales de la confianza pública - confianza que es la fuente de la legitimidad democrática.



Archivo fotográfico, CNCS-IFE

Sr. Jean-Pierre Kingsley, Director General de Elecciones Canadá, y Dr. Gilberto Alzate, Magistrado del Consejo Nacional Electoral de Colombia.

FINANCIAMIENTO Y FISCALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO

ALONSO LUJAMBIO IRAZÁBAL*

Para entender a cabalidad la evolución del financiamiento de los partidos políticos mexicanos y de los procesos de fiscalización de sus recursos públicos y privados, es imprescindible enmarcarles en la transición democrática que inició en México en 1988 y concluyó en el año 2000.

No fue la mexicana una transición abrupta, fruto de un pacto, sino gradual, fruto de cuatro pactos crecientemente incluyentes: la reforma electoral de 1989-90, la de 1993, la de 1994 y la de 1996.

Este ensayo analiza estas reformas, sus consecuencias políticas y los retos que quedan por enfrentar.

El primer paso: la exención de impuestos (1962-1963)

Durante los primeros cuarenta y cinco años de la era post-revolucionaria, los partidos políticos mexicanos no se beneficiaron de prerrogativas por parte del Estado. El primer cambio significativo se dio con

* Consejero Electoral y Presidente de las Comisiones de Asuntos Internacionales y de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE).

la reforma electoral de 1962-1963, que pretendía pluralizar la Cámara ofreciendo representación a partidos pequeños que veían en el sistema electoral mayoritario un obstáculo *prácticamente insalvable* para obtener representación, y aun para sobrevivir políticamente. Pretendía ofrecer, asimismo, espacios políticos a la oposición democrática de centro-derecha e incentivarla a seguir legitimando al régimen post-revolucionario con su participación electoral. En ese marco político, esta reforma incluyó la primera normatividad en la era post-revolucionaria en materia de prerrogativas estatales: En ella se estipuló que los partidos políticos nacionales legalmente registrados gozarían de la exención de los impuestos por contratos de arrendamiento, compra-venta y donación; por rifas y eventos para obtener recursos; sobre la renta, causado sobre utilidades gravables provenientes de la enajenación de los inmuebles adquiridos por compra-venta o donación para el ejercicio de sus funciones específicas, así como por la venta de los impresos relacionados con la difusión de sus principios, programas y estatutos.

Las franquicias postales y telegráficas y el acceso a la radio y la televisión (1973)

Con la siguiente reforma, sancionada en 1973, se quiso fortalecer a los partidos, facilitándoles su comunicación con la sociedad. Se incluyeron dos nuevas prerrogativas: el subsidio estatal de franquicias postales y telegráficas y el acceso gratuito a los partidos políticos a la radio y la televisión. Esta última, aunque limitada, fue muy relevante porque reconocía la importancia de los medios

masivos de comunicación en la competencia electoral.

El inicio del financiamiento público directo, sin reglas de distribución (1977)

La reforma política de 1977 inaugura formalmente el financiamiento público a los partidos políticos. En ella se estableció que "en los procesos electorales federales, los partidos políticos nacionales deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del voto popular". En la ley electoral de 1977 se estipularon las siguientes prerrogativas para los partidos políticos:

- I.- tener acceso en forma permanente a la radio y a la televisión;
- II.- disponer de los medios adecuados para sus tareas editoriales;
- III.- contar en forma equitativa, durante los procesos electorales, con un mínimo de elementos para sus actividades, encaminadas a la obtención del sufragio popular;
- IV.- gozar de exención de impuestos y de pago de derechos, y
- V.- disfrutar de franquicias postales y telegráficas que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones.

El párrafo tercero de este artículo sirvió de fundamento legal para que la Secretaría de Gobernación empezara a suministrar recursos en efectivo a los partidos políticos. Sin embargo, la norma no decía qué debería entenderse por "equidad", no especificaba el monto total que se distribuiría, ni la fórmula con que se determinarían los recursos que cada partido recibiría, ni el calendario de minis-

traciones, no se diga la manera en que los partidos rendirían cuentas sobre el uso dado a esos recursos.

Financiamiento público directo con reglas de distribución (1987)

Los años ochenta fueron críticos para el régimen post-revolucionario mexicano. En 1987 se aprobó en el Congreso un nuevo Código Federal Electoral, que introdujo modificaciones tanto al sistema electoral como al régimen de financiamiento.

La reforma electoral de aquel año supuso un avance al establecer una fórmula para calcular el monto total del financiamiento de los partidos políticos, un mecanismo de distribución de los recursos entre los partidos y una calendarización de ministraciones. El novedoso artículo 61 del Código Federal Electoral de 1987 establece que los partidos políticos, para complementar los ingresos que perciban por las aportaciones de sus afiliados y organizaciones, tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en este Código, conforme a las disposiciones en él establecidas.

Habiendo calculado el costo mínimo de una campaña electoral para diputado federal, la Comisión Federal Electoral multiplicaba esa cantidad por el número de candidatos a diputados de mayoría relativa. Ese monto era a su vez dividido en dos mitades: una —proporcional y equitativa— conforme al porcentaje de votos recibidos por cada partido político en la última elección para diputados federales de mayoría relativa; la otra —de manera más discrecional—, de acuerdo a las

diputaciones federales que hubiese obtenido el partido en la misma elección por cualesquiera de los dos sistemas, de mayoría relativa o representación proporcional. Para recibir financiamiento público, los partidos políticos debían recaudar al menos el 1.5% de la votación nacional, aún cuando sus candidatos hubieran obtenido curules en la elección de diputados de mayoría relativa.

No obstante, hay algo grave que hizo que la transparencia de la fórmula se perdiera, al menos hasta 1989. El artículo quinto transitorio del Código Federal Electoral de 1987 estableció la aplicación retroactiva del artículo 61, es decir, la distribución del financiamiento público a los partidos tomando en consideración los resultados de las elecciones en 1985, de lo cual se beneficiarían *todos* los partidos. Sin embargo, no se sabe cuál fue el financiamiento público a los partidos políticos en 1987 y 1988; el financiamiento *público* no fue del conocimiento *público*.

Otro elemento de gran relevancia, incluido en el Código Federal Electoral de 1987, establecía que los partidos políticos justificarían anualmente ante la Comisión Federal Electoral el empleo del financiamiento público. Esta norma simboliza el inicio de un ejercicio de rendición de cuentas. Sin embargo, no quedó registro alguno de la entrega de informes por parte de los partidos. La ley no establecía si la autoridad revisaría el informe y su documentación soporte para determinar el buen uso de los recursos públicos, ni si se sancionarían las conductas indebidas. México llegó, entonces, a las elecciones presidenciales de 1988 sin transparencia en los mecanismos de financiamiento público y sin

procesos de fiscalización de los recursos de los partidos políticos. Los mecanismos para la transparencia y la equidad surgieron del proceso de transición democrática, iniciado después de las elecciones presidenciales de 1988.

Transparencia y equidad en las finanzas de los partidos políticos (1989-2000)

En la primera ronda de negociaciones que derivó en la reforma electoral de 1989-1990, los partidos no estuvieron especialmente preocupados por el financiamiento y la fiscalización. Otros temas de enorme urgencia concentraron su atención: la creación del Instituto Federal Electoral, el levantamiento del nuevo padrón electoral, la creación del Tribunal Federal Electoral con nuevas atribuciones jurisdiccionales, así como el establecimiento de mecanismos más claros y expeditos para el cómputo de votos.

Respecto del financiamiento público, el cambio más relevante fue el establecimiento de una fórmula de reparto novedosa: el 90% de los recursos se distribuirían en proporción a los votos obtenidos por cada uno de los partidos que superaran el umbral del 1.5%, y el 10% se distribuiría de manera igualitaria. El cambio no fue espectacular, pero contribuía a hacer más equitativas las contiendas electorales.

Por otro lado, el Código de 1990 incluía dos nuevas figuras de financiamiento público: a cada partido se le otorgaría anualmente el equivalente al 50% del ingreso anual neto de sus diputados y senadores, al tiempo que el IFE reembolsaría a los partidos políticos el 50% de sus gastos

realizados para financiar las "actividades específicas" —educación y capacitación, investigaciones y ediciones—. El resto de las prerrogativas no cambiaron sustancialmente respecto de la ley electoral de 1987. Sin embargo, desde entonces se establecieron reglas para la contratación de espacios en radio y televisión, gracias a las cuales se determinó que las tarifas que regirían para dicha contratación no podrían ser superiores a las de la publicidad comercial.

En materia de financiamiento y fiscalización, la reforma electoral de 1993 fue crucial. El artículo 41 constitucional dictó que "la ley establecerá las reglas a que se sujetarán el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales". Un punto nodal de esta reforma fue la prohibición para realizar aportaciones o donativos a los partidos, en dinero o especie, por parte de todos los organismos federa-



Archivo fotográfico, CNCS-IFE

Alonso Lujambio en entrevista con los medios de comunicación.

les, estatales y municipales (excepto el IFE), de empresas mercantiles, de quien vive o trabaja en el extranjero, de ministros o iglesias de cualquier religión o secta, así como de partidos y personas físicas o morales extranjeras, y estableció límites a los donativos privados de los simpatizantes.

La reforma de 1993 inauguró una verdadera rendición de cuentas, al obligar a los partidos a contar con un órgano interno de finanzas y a entregar un informe anual de sus ingresos y de sus gastos totales.

Adicionalmente, para recibir, auditar y dictaminar los informes, la ley estableció la creación anual de una Comisión de Consejeros del IFE que podría proponerle al Consejo General la aprobación de disposiciones reglamentarias para ser observadas por los partidos en la conducción de su contabilidad y en

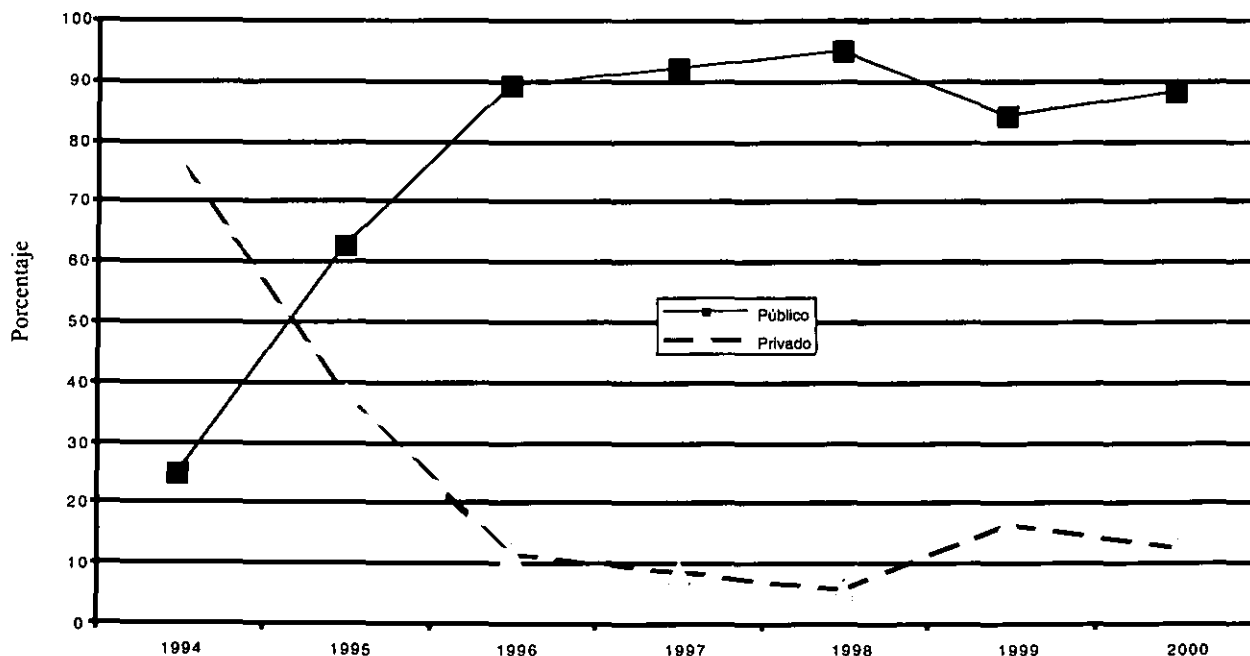
la presentación de sus informes. Dicha comisión analizaría y dictaminaría las quejas que se presentaran en contra de partidos que presuntamente contravinieran las disposiciones del Código. Finalmente, esta ley determinó que sólo los partidos podían contratar tiempos en radio y televisión para difundir mensajes electorales durante las campañas.

La reforma electoral de 1996 tuvo consecuencias significativas para las finanzas partidarias y para la equidad y transparencia de los procesos electorales mexicanos. En ella se estableció que los recursos públicos de los partidos políticos prevalecerían sobre los de origen privado. Además, la reforma multiplicó el monto total del financiamiento a los partidos y estableció una regla más equitativa: 70% del monto total se distribuiría de manera proporcional a los votos

obtenidos en la última elección, y 30% se distribuiría de modo igualitario entre todos los partidos.

Otro cambio importante fue reducir los topes de gasto de campaña, lo cual condujo en 2000 a un proceso más equitativo. Además, la ley amplió los tiempos de radio y televisión pagados por el Estado, cuya distribución siguió la fórmula 70% - 30%. La reforma de 1996 volvió permanente la función de la Comisión de Consejeros encargada de fiscalizar las finanzas de los partidos, y les dio atribuciones para solicitar informes y realizar auditorías más allá de las estrictamente anuales. Así, el financiamiento público fortaleció al sistema de partidos en transición, y de manera especial, la reforma electoral de 1996 inyectó a la competencia democrática una gran dosis de equidad.

Evolución del financiamiento de los partidos políticos (en porcentajes), 1994-2000
Financiamiento público vs. financiamiento privado



Fuente: Cálculos del autor con base en datos aportados por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral.

DINERO Y POLÍTICA EN AMÉRICA LATINA

DANIEL ZOVATTO*

De 1978 - inicio de la transición democrática en América Latina - a la fecha se han producido avances importantes en materia de financiamiento de la política en nuestra región. No obstante esta evolución, resta aún mucho camino por recorrer. Cabe señalar que éste es un tema dinámico, en constante desarrollo y que por tanto está forzado a la sucesión de distintas reformas legales que se ajusten a las necesidades concretas de un país determinado en un momento dado. En efecto, las reformas en este campo suelen tener por lo general un carácter coyuntural y los avances se van logrando mediante aproximaciones sucesivas y no de una sola vez.

Un balance de la situación actual, a nivel regional latinoamericano, muestra como principales características las siguientes:

En lo formal, un sistema predominantemente mixto y sin una tendencia clara a favor o en contra del financiamiento público. Esta característica se complementa con una proclividad a acentuar los límites legales a las contribuciones privadas (prohibición en cuanto al origen de ciertas contribuciones y montos máximos permitidos). Estos rasgos formales contrastan empero con la percepción generalizada de que las donaciones privadas, cuyos montos totales no se conocen a ciencia cierta, superan a los fondos públicos; presunción que se ve reforzada por los frecuentes escándalos de corrupción, financiamiento ilegal y narcodinero.

Este lado oscuro del financiamiento de la política viene propiciando reformas tendientes a lograr mayores niveles de transparencia y rendición de cuentas; proceso que lamentablemente no está avanzando ni al ritmo ni con la profundidad necesarias.

“En muchos casos, los mecanismos de control suelen constituir ‘autopsias de lo ilícito’, actuando de manera extemporánea y sin impacto real respecto de los resultados del proceso electoral respectivo.”

Debido a la combinación de múltiples factores (regulación inadecuada, ineficacia de los órganos de control y del régimen de sanciones, prácticas políticas favorables a la transgresión) el financiamiento público más que sustitutivo del privado, ha funcionado como aditamento del mismo. Por ello, y pese a su importancia, el impacto a la fecha ha sido limitado, variando de país en país.

Se constata igualmente una tendencia clara en pro del establecimiento de topes a los gastos y al acortamiento de las campañas, con resultados disímiles en los diferentes países. Esta tendencia se ve acompañada de una reorientación en el uso de los recursos públicos, destinados al fortalecimiento de los partidos políticos, mediante el apoyo

a actividades de investigación y capacitación.

Mientras ciertos temas rayan en el límite de la sobreregulación, otros en cambio (por ejemplo el acceso equitativo a los medios de comunicación, especialmente a la televisión), están subregulados o no regulados en absoluto. Ésta es una de las grandes lagunas que existen hoy a nivel regional, a excepción de unos pocos países (Brasil, Chile, México), ya que en tiempos de la videopolítica es precisamente en la televisión donde se juega la suerte de las campañas y, por ende, donde se hacen las mayores erogaciones de dinero (en muchos países entre el 40% y el 70% del total de los gastos).

Pero el verdadero talón de Aquiles del sistema actual y de la gran mayoría de las reformas recientes, pasa por no dotar a los marcos regulatorios de los órganos y mecanismos de control y seguimiento, así como de un régimen de sanciones eficaz. En muchos casos, como ya se señaló, estos mecanismos suelen constituir “autopsias de lo ilícito”, en otras palabras, actuando de manera extemporánea y sin impacto real respecto de los resultados del proceso electoral respectivo.

Finalmente, se observa un progresivo y alentador, aunque aún incipiente, papel de los medios de comunicación y de la sociedad civil en el seguimiento y fiscalización del origen y destino de los recursos manejados por los partidos políticos.

Dentro de este contexto, y basándonos en todo lo aquí ana-

*Ejecutivo Senior del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.

lizado, somos de la opinión de que toda propuesta de reforma en materia de financiación política debería girar, entre otros, en torno a los siguientes siete objetivos centrales, a saber: (i) reducir la influencia del dinero mediante la disminución de su impacto (acortar campañas, fijar topes a los gastos, imponer límites y ampliar la posibilidad de las contribuciones individuales); (ii) mejorar el uso del dinero invirtiéndolo en actividades más productivas para la democracia y no simplemente derrochándolo en propaganda y en campañas negativas; (iii) poner coto o al menos disminuir al máximo posible los actuales niveles de tráfico de influencia y corrupción política; (iv) fortalecer la publicidad y transparencia tanto respecto del origen como del uso del dinero; (v) promover condiciones más equitativas en la competencia electoral, especialmente

en lo relativo al acceso a los medios de comunicación; (vi) fortalecer los órganos y mecanismos de control; y (vii) endurecer y volver eficaz el régimen de sanciones.

Pero, obviamente, las reformas legales e institucionales serán poco efectivas si las mismas no son acompañadas del necesario cambio en la manera de hacer política, es decir, en la actitud, los valores y el comportamiento mismo de los políticos, para dejar de lado, de una vez por todas, el modelo de "políticos de negocio". De ahí, precisamente, la importancia de que se imponga la obligación de rendir cuentas a los funcionarios electos, por cuanto creemos que es éste un instrumento de la mayor importancia no sólo para combatir la corrupción, sino, además, para ejercer un mayor control—institucional, interpartidario y de la opinión pública— sobre los funcionarios electos y los políticos.

En suma, nuestra época demanda un reaceramiento de la acción política a la ética, una nueva convergencia entre ética y política y, en el cumplimiento de este objetivo vital para la salud y el futuro de la democracia en nuestra región, la financiación de la política juega un papel central. O hacemos algo, rápido y en la dirección correcta, o de lo contrario la democracia dejará de ser "el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo" para convertirse en "el gobierno del dinero, por el dinero y para el dinero".

**Introducción de la regulación del
financiamiento público
de los partidos políticos
y/o las campañas electorales en
América Latina**

País	Año
Uruguay	1928
Costa Rica	1949
Argentina	1961
Venezuela	1973
	(eliminada en 1999)
Nicaragua	1974
México	1977
Ecuador	1978
Bolivia	1979
Honduras	1981
El Salvador	1983
Guatemala	1985
Colombia	1985
Chile	1988
Paraguay	1990
Perú	1991
Brasil	1995
Panamá	1997
Rep. Dominicana	1997



Archivo fotográfico, CNCS-IFE

Dong Nguyen, Alonso Lujambio y Daniel Zovatto en el Seminario internacional sobre dinero y contienda político-electoral, en el Instituto Federal Electoral de México.

EL SISTEMA DE FINANCIAMIENTO EN GRAN BRETAÑA

MICHAEL PINTO-DUSCHINSKY*

El jueves 7 de junio, justo cuando se celebraba el Seminario Internacional sobre Dinero y Política, tenían lugar en Gran Bretaña elecciones generales. La relación entre ambos hechos no podía ser más directa, ya que justamente en esas elecciones generales se aplicaban por vez primera las disposiciones de la Ley sobre Partidos Políticos, Elecciones y Referendos aprobada el año 2000 y vigente desde febrero del 2001. Entre las principales innovaciones de esa ley figuran la conformación de una Comisión Electoral Nacional, hasta entonces inexistente en ese lugar y que tendrá algunas atribuciones para supervisar aspectos relativos a las elecciones y algunas reformas en materia de financiamiento.

A continuación se reproducen algunos de los pasajes más relevantes de la presentación del Dr. Michael Pinto-Duschinsky, a propósito del sistema de financiamiento y fiscalización en Gran Bretaña, que se relacionan tanto con algunos de sus rasgos más relevantes como con algunas de las perspectivas o posibilidades que insinúan las recientes reformas.

Sobre el financiamiento público

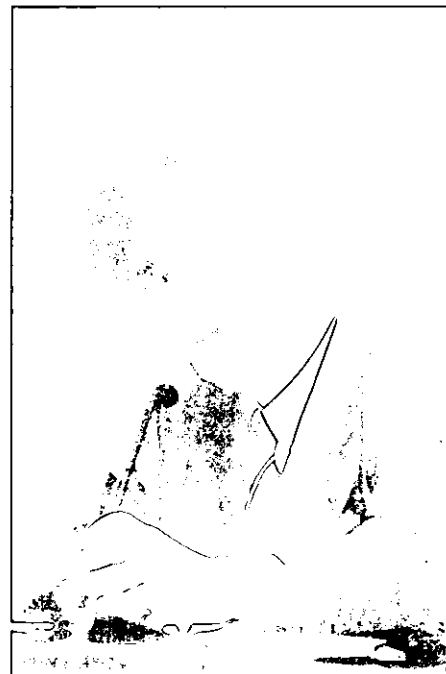
El Reino Unido cuenta con un sistema mixto que combina las modalidades de financiamiento público y privado para partidos políticos y

campañas electorales, aunque el elemento de financiamiento público es más reducido que en la mayoría de los países vecinos.

En comparación con la mayoría de los países de Europa Occidental, la Gran Bretaña se ha trasladado con lentitud hacia un sistema de financiamiento público. Antes de la publicación de la Ley sobre Partidos Políticos, Elecciones y Referendos, en el año 2000, no existía una organización partidista extraparlamentaria de financiamiento público directo. Incluso esta nueva ley es cautelosa acerca del polémico tema del uso del dinero de los contribuyentes para beneficiar a las maquinarias partidistas. Esta ley dispone un monto anual de 2.8 millones de dólares estadounidenses (2 millones de libras esterlinas) para distribuirse entre los partidos para fines de desarrollo político.

No obstante, existe un número cada vez mayor de fuentes importantes de recursos públicos, que de manera efectiva fungen como fuentes de financiamiento público para los partidos, aunque oficialmente no estén contempladas con esa calidad. El "financiamiento público furtivo" ha sido significativo:

1.- Desde 1969, han aumentado generosamente las prestaciones financieras y logísticas para que los miembros de la Cámara de los Comunes contraten asistentes en materia de investigación y administración.



Archivo fotográfico, CNCS-IFE

Michael Pinto-Duschinsky.

2.- Desde 1975, se han hecho aportaciones pecuniarias a los partidos de oposición en la Cámara de los Comunes. Si bien dichas aportaciones tienen la finalidad de facultar a los partidos políticos de oposición para que instrumenten políticas de investigación y otras funciones dentro del Parlamento, indudablemente operan como una forma de subsidio indirecto para las sedes extraparlamentarias de los partidos de oposición.

3.- El partido gobernante aplica los fondos públicos para emplear a un creciente número de "asesores especiales" para el Primer Ministro y otros ministros.

4.- Tanto el Parlamento Europeo como las asambleas regionales de

*Presidente del Comité de Investigación sobre Financiamiento y Corrupción Política de la Asociación Internacional de Ciencia Política

reciente creación en Escocia, Irlanda del Norte y Gales han creado empleos para asistentes políticos y grupos partidistas.

5.- Desde 1974, los miembros elegidos como autoridades gubernamentales locales tienen derecho a recibir estas prestaciones.

Sobre el financiamiento privado

Hasta el año 2000, las regulaciones más importantes sobre financiamiento privado eran:

1) los límites a los gastos de campaña permitidos por los candidatos al Parlamento y al gobierno local (estos toques de gastos limitan la demanda de donaciones para cubrir los costos de campaña);

2) las regulaciones relacionadas con el financiamiento de los sindicatos laborales; y

3) las relacionadas con las donaciones políticas hechas por compañías.

Bajo este sistema, las regulaciones acerca de las donaciones eran más complejas y restrictivas que las hechas por compañías.

La nueva legislación impone algunas restricciones sobre las donaciones privadas y corporativas.

1) Las compañías deben obtener el consentimiento de los accionistas antes de hacer cualquier tipo de donación.

2) Las donaciones deben revelarse al público si exceden la cantidad de 5,000 libras esterlinas al año para un partido u organización política, o de 1,000 libras si se destinan a una organización política distrital.

3) Existen restricciones parciales sobre las donaciones provenientes del extranjero.

Asignación de tiempo en radio y en televisión

Las regulaciones acerca de los programas de radiodifusión para efectos de propaganda política fueron establecidas en Gran Bretaña desde hace mucho tiempo. Estas normas han desempeñado un importante papel tanto en la definición de los gastos de campaña como para asegurar un elemento significativo de justicia entre los partidos políticos. Las normas sobre la asignación de tiempo en televisión para campañas electorales y partidos políticos han sido sujetas a ajustes menores en la Ley del año 2000.

1.- Los principales partidos políticos reciben una distribución igualitaria de tiempo en radio y televisión, mientras que a los partidos minoritarios se les otorga mayor tiempo que el que recibirían con base en la cantidad de votos obtenidos en la elección previa. Las reglas acerca de la asignación de tiempo en radio y televisión aplican de igual manera para los programas noticiosos.

2.- Se prohíbe la propaganda política en radio y televisión.

3.- Los límites a los gastos, que previamente aplicaban a candidatos individuales únicamente, se extienden a los gastos de campaña de organizaciones partidistas a nivel nacional y a organizaciones regionales que participan en campañas políticas de candidatos al Parlamento Escocés y para las Asambleas en Irlanda del Norte y Gales.

4.- Las terceras partes (grupos de cabildeo) que invierten recursos financieros en el desarrollo de actividades electorales independientes quedan asimismo sujetas a las regulaciones para hacer los movi-

mientos financieros del conocimiento público y a un límite de gastos a nivel nacional para una campaña de elecciones generales por un monto aproximado de un millón de libras esterlinas para cada organización.

Mecanismos para asegurar el cumplimiento de las normas

La Gran Bretaña se encuentra en medio de un cambio fundamental en lo que respecta a las reglas del financiamiento público. Tradicionalmente, el país ha confiado en los candidatos al Parlamento que han sido derrotados y en sus partidos para instrumentar acciones legales en contra de sus oponentes. Los candidatos ganadores a quienes se les ha comprobado que han excedido el límite de gastos pierden su escaño en la Cámara de los Comunes y su representante puede ir a prisión. En realidad, los principales partidos se han mostrado renuentes a iniciar acciones legales en contra de sus oponentes en un determinado distrito por temor a ser objeto de represalias en contra de alguno de sus candidatos en otros distritos. El pacto de no agresión entre el Partido Conservador y el Partido Laborista (en ciertas ocasiones coludidos con los demócratas liberales) ha logrado que los juicios por exceder los límites permitidos para los gastos de campañas electorales hayan sido ocasionales. Particularmente en las elecciones organizadas para cubrir un escaño vacante en el Parlamento, los límites legales se han ignorado impunemente.

A pesar de estas deficiencias, el sistema de límites locales a los gastos parece ser muy eficaz para evitar la escalada de costos en campañas

parlamentarias individuales, fenómeno que se puede apreciar en algunos países tales como los Estados Unidos.

Los dos cambios fundamentales introducidos en el 2000 se refieren a la instauración de una comisión electoral y la definición de topes a los gastos para organizaciones partidistas nacionales.

Las reformas han implicado la introducción de nuevas sanciones por violaciones a los límites de gas-

tos a nivel nacional. La pena aplicada a un candidato individual por exceder el límite de gastos establecido para un distrito -la pérdida de su escaño en la Cámara de los Comunes- no puede aplicarse para violaciones a los límites de gastos a nivel nacional. Sería draconiano quitarle los escaños a todo un partido político. Por tanto, la Ley de 2000 dispone que el tesorero de una organización política nacional se hace personalmente responsable de la

adhesión del partido a los niveles permitidos de gastos y que debe responder a una orden de aprehensión. Habrá que observar cómo funcionará esta nueva legislación.

Es probable que el funcionamiento de este nuevo sistema se ponga a prueba durante el referendo que tendrá lugar durante la gestión del nuevo Parlamento en el marco del tema sobre el abandono de la libra esterlina a favor del Euro.

COOPERACIÓN TÉCNICA ENTRE ELECCIONES CANADÁ Y EL IFE DE MÉXICO

LOURDES GONZÁLEZ PRIETO*

Con motivo de la reciente visita a México de una delegación canadiense encabezada por el Director General de Elecciones Canadá, Sr. Jean-Pierre Kingsley, el 7 de junio de 2001 se firmó en la ciudad de México una extensión del acuerdo bilateral signado originalmente por ambas instituciones en Ottawa en el año de 1996.

La delegación canadiense viajó a México con un doble objetivo: formalizar la ratificación de este compromiso internacional entre los dos países mediante la suscripción de un instrumento que permitirá extender los términos del acuerdo hasta el año 2006 y, de igual forma, para participar en el Seminario Internacional sobre Dinero y Contienda Político-Electoral, retos para la democracia, que fue posible gracias al esfuerzo conjunto de ocho instituciones, entre ellas por supuesto Elecciones Canadá y el IFE.



Archivo fotográfico, CNCS-IFE

Fernando Zertuche, Secretario General del IFE, Jean-Pierre Kingsley, Director General de Elecciones Canadá y José Woldenberg, Presidente Consejero del Consejo General del IFE, en la firma de la extensión del Convenio de cooperación técnica entre el IFE y Elecciones Canadá.

Esta ratificación se firma justamente al cumplirse los cinco años de vigencia establecidos en el convenio original. Durante este tiempo, ambos organismos electorales han tenido la oportunidad de trabajar conjuntamente para apoyar el avance demo-

crático de la región; muestra de ello son las cuatro conferencias trilaterales Canadá - Estados Unidos - México, realizadas en 1994, 1995, 1996 y 1998 respectivamente, con el fin de intercambiar experiencias y encontrar caminos de solución a

*Directora de Enlace y Política Internacional de la Coordinación de Asuntos Internacionales del Instituto Federal Electoral de México

problemas comunes en el ámbito electoral en América del Norte.

El IFE y Elecciones Canadá han encontrado un importante activo en sus coincidencias como organismos depositarios de la autoridad electoral; gracias al fluido intercambio de información y experiencias iniciado en 1993, se gestaron las condiciones propicias para que en 1996 estos dos organismos decidieran aprovechar su capacidad institucional para fortalecer las relaciones de amistad que ya existían entre México y Canadá. Mediante la cooperación técnica en materia electoral, fue posible diseñar un marco de referencia para ordenar, orientar y regular de manera permanente y sistemática un programa de acciones conjuntas en apoyo del fortalecimiento de la democracia dentro y fuera de sus fronteras.

El espíritu del acuerdo original se ha mantenido intacto en el texto de la ratificación. Ambas instituciones seguirán trabajando en equipo para identificar y promover programas de intercambio, consulta, cooperación y asistencia sobre temas relacionados con la administración electoral, mediante la realización de proyectos de corte bilateral e internacional. El objetivo es consolidar los vínculos institucionales y el beneficio mutuo de las partes, con iniciativas que permitan extender este espíritu de cooperación a otros países del hemisferio e incluso a otras regiones del mundo.

Las modalidades que contempla este acuerdo comprenden la realización de reuniones bilaterales y multilaterales que permitan el intercambio de conocimientos en materia de desarrollo organizativo y técnico; la participación conjunta en

proyectos de cooperación técnica que persigan el fortalecimiento de los sistemas electorales y las instituciones democráticas; la organización de foros y seminarios internacionales que tengan como propósito la difusión de conocimientos, valores y prácticas democráticas; la publicación conjunta de textos y materiales sobre sistemas y procesos electorales que también contribuyan a la divulgación de una cultura política-democrática, así como el intercambio de expertos en áreas de interés prioritario para las organizaciones electorales. En suma, se trata de una amplia labor de intercambio de información y experiencias destinadas a mejorar las diversas actividades que conlleva una administración electoral efectiva y transparente.

«La extensión del acuerdo entre México y Canadá en materia electoral es un paso más hacia la consolidación de la colaboración internacional en el continente americano pero también constituye una oportunidad única para extender el espíritu de cooperación hacia otros países del hemisferio y de otras regiones del mundo en pro del avance de la democracia.»

Un ejemplo de las actividades concretas en las que han participado de manera conjunta las autoridades

electorales de México y Canadá a partir de la suscripción del acuerdo de cooperación, lo constituye el establecimiento de la Asociación para el Desarrollo Electoral y Democrático (ADED), presentada ante los representantes de la comunidad internacional, en su mayor parte organismos y asociaciones electorales, que participaron en la I Conferencia de la Red Global de Organismos Electorales en la ciudad de Ottawa, Canadá en abril de 1999.

Además del IFE y de Elecciones Canadá, forman parte de esta asociación como miembros fundadores la División de Asistencia Electoral de las Naciones Unidas (UNEAD), la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES) y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), con la misión de llevar a la cooperación internacional en materia electoral a un nivel más elevado en el que se aprovechen las ventajas comparativas para afrontar los nuevos retos que plantea la realización de elecciones libres y transparentes en un marco de gobernabilidad democrática, y al mismo tiempo lograr un enfoque integral en la asistencia técnica que permita reducir costos e incrementar la eficiencia institucional.

La extensión del acuerdo entre México y Canadá en materia electoral es un paso más hacia la consolidación de la colaboración internacional en el continente americano, pero también constituye una oportunidad única para extender este espíritu de cooperación hacia otros países del hemisferio y de otras regiones del mundo en pro del avance de la democracia.

SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE DINERO Y CONTIENDA POLÍTICO-ELECTORAL

CARLOS NAVARRO*

Del 5 al 8 de junio de 2001 se celebró en la ciudad de México el Seminario Internacional sobre Dinero y Contienda Político-Electoral, como resultado de un esfuerzo de cooperación interinstitucional y una iniciativa conjunta de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES), Elecciones Canadá, el Ministerio del Interior de España, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Instituto Federal Electoral de México.

A tal efecto, se partió de la premisa de que participar en las elecciones y competir por la conquista del voto para conformar los órganos de representación popular son actividades que, especialmente en su acepción y dinámica contemporánea, están estrechamente vinculadas a la captación y disponibilidad de cuantiosos recursos económicos. Así, bajo esta perspectiva se puede asumir como natural y consustancial un fuerte nexo entre dinero y elecciones.

A pesar de esa estrecha conexión, durante décadas ni la naturaleza de ese nexo, ni su profundización, implicaciones y consecuencias fueron motivo de especial atención o preocupación entre las audiencias interesadas.

Sin embargo, a lo largo de las últimas dos décadas se han

Participantes			
<i>Por región:</i>			
América	Europa	Asia	África
13	6	1	2
<i>Por país:</i>			
Ponentes	Países		
3	Argentina		
2	Colombia, España, Estados Unidos y México		
1	Brasil, Canadá, Francia, Ghana, Gran Bretaña, Holanda, India, Perú, Polonia, República Dominicana y Senegal		

registrado una serie de cambios significativos en lo que concierne a la política, la democracia y las elecciones, que no sólo han hecho especialmente visible ese nexo, sino que además lo han convertido en un espacio prioritario en la agenda de discusión y reflexión en materia político-electoral.

Conscientes de los riesgos que esta situación entraña para la preservación y el fortalecimiento de los sistemas democráticos, un conjunto de instituciones especialmente interesadas en la promoción y el fortalecimiento de la cultura, las prácticas y los valores democráticos, decidieron sumar sus esfuerzos para organizar un foro internacional que permitiera cumplir con tres objetivos fundamentales:

-Contribuir a la reflexión y al estudio riguroso de los desafíos, las

problemáticas y los riesgos asociados con la creciente presencia e influencia de voluminosos recursos financieros en el diseño y desarrollo de las contiendas político-electorales.

- Evaluar y contrastar de manera sistemática algunos de los modelos y experiencias de financiamiento y fiscalización más representativos a nivel internacional.

-Identificar y explorar algunas de las rutas y los escenarios posibles para procurar una mayor equidad, transparencia, legalidad y confiabilidad en la regulación y fiscalización de los recursos que se encuentran a disposición de los partidos y candidatos.

En este seminario participaron 22 expositores y 7 moderadores de 16 países, y asistieron 36 invitados internacionales de 14 países y 26 organismos internacionales.

*Director de Estudios Electorales y Acuerdo Político de la Coordinación de Asuntos Internacionales del IFE

**NEW
DOCUMENT**

elecciones

M

ID #: _____
 Country Mexico
 Year 2001-02 Language ENGLISH / SPANISH
 Copyright (IPES/Other) _____ Intended Audience (Adult/Youth) _____
 Election type _____
 Material type Info. Bulletin, C.I
 Notes financing of political parties, funding as a challenge for democracy, etc.

ELECTORAL CONTESTS: FUNDING AS A CHALLENGE FOR DEMOCRACY

JOSÉ WOLDENBERG*

Funding of the electoral contests is a political issue, not a technical one. As exemplified throughout the world, there is normally a purpose that explains the discussions on the parties' money. Clarity in stating such purpose helps to adopt a stance and to convey rationality to the debate.

The preeminence of the topic of party funding is an indication of a decisive political fact: the importance reached by the parties as regards the life and reproduction of the democratic state. The parties' money is a relevant issue, not only due to the sums involved or their sources, but also because the parties have be-

come the spinal chord of the democratic state.

The development of democratic life, which includes constant and permanent electoral processes, turns the parties into machineries that take root twofold: in the state, because they are deeply entrenched in many of their spaces and processes as



Photographic Archive, CNCS-IFE

Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer of Elections Canada, El-Hadj Mbodj, Dean of the School of Law of the University of Dakar, Senegal; Manuel Carrillo, Head of the International Affairs Unit of the IFE; Dong Nguyen, General Coordinator of the Electoral Observation Assistance Project of the UNDP in the International Seminar on Money and Political Electoral Contests, held in Mexico City in June, 2001.

*President Councilor of the General Council of the Federal Electoral Institute of Mexico.

CONTENTS

Electoral Contests: Funding as a Challenge for Democracy.....1

Financing of Political Parties and Corruption.....4

Transparent Funding of Political Campaigns7

Legitimacy in Canadian Electoral Funding8

Funding and Fiscal Control of Political Parties in Mexico10

Money and Politics in Latin America...14

The Funding System in Great Britain...16

Technical Cooperation between Elections Canada and the IFE of Mexico.....18



GENERAL COUNCIL

EDITORIAL BOARD

MTRO. JOSÉ WOLDENBERG
President Councilor

JOSÉ BARRAGÁN
JESÚS CANTU
JAIME CARDENAS
ALONSO LUMBIO
GASTÓN LUKEN
MAURICIO MERINO
JACQUELINE PESCHARD
VIRGILIO RIVERA
Electoral Councilors

JORGÉ ZERMENO
RANULFO MARQUEZ
RICARDO MORENO
JAIME CERVANTES
ARTURO ESCOBAR
Councilors Representatives of the Legislative Branch
of the Union

JOSE CESAR NAVA (PAN)
JAIME VÁZQUEZ (PRD)
PABLO GOMEZ (PRD)
RICARDO CANTU (PT)
SARA CASTELLANOS (PVEM)
JOSE GUILLERMO HERRERA (CD)
GU STAVO RIOJAS (PSN)
ROBERTO CALDERON (PAS)
Representatives of the Political Parties

FERNANDO ZERTUCHE
Executive Secretary and Secretary of the General Council

ALBERTO ALONSO
Executive Director of the Federal Registry of Voters

ARTURO SÁNCHEZ
Executive Director of Prerogatives and Political Parties

JAIME RIVERA
Executive Director of Electoral Organization

MARIA DEL CARMEN ALANIS
Executive Director of Electoral Training and Civic Education

MARCO ANTONIO BAÑOS
Executive Director of Professional Electoral Service

ALFONSO FERNÁNDEZ
Management Executive Director

ELENA VERDUGO
Coordinator of the Training and Development Center

MARIO ESPINOLA
Comptroller

VICTOR AVILES
Head of the Press Office

MANUEL CARRILLO
Head of International Affairs

ALFONSO NIEBLA
Head of the Legal Directorate Office

RENE MIRANDA
Coordinator of the Unit of Information and
Communications Services

JORGE EDUARDO LAVOIGNET
Director of the Executive Secretariat

elecciones **MÉXICO** is published every six months by the Mexican Federal Electoral Institute

Official validation of title and contents is pending. The content of the articles is the sole responsibility of the authors.

1,000 copies printed.

Partial or total reproduction of this document is forbidden without the editor's written consent

Mexico 1998

We welcome your opinions and suggestions for this publication. You may contact us via fax at (525) 655-7012 or via e-mail at: joseluis@ife.org.mx.

Norway, Israel, Italy, Canada, the United States, Austria, Japan, Spain, and finally France in 1988.

The most important part of the compared study is that it allows to understand the evolution of the topic. The issue of funding has acquired a life of its own and has become a growingly sophisticated discussion, which increasingly determines the quality of political life in the countries.

Many of the regulations that have been tried throughout the world cannot restrain completely the emergence of the political pathologies which they intended to control. It would be wise to acknowledge that there are no perfect and omnipotent legal systems in regard to this topic. The issues of party funding have generated lack of stability and crises in many democracies in the world: governments buried by scandals that involve them in criminal financial operations, former presidents or prime ministers that struggle to dodge legal action, parties at the verge of disappearance, and whole political systems that plummet due to financial offenses.

It is not an exaggeration to refer to party funding as a core aspect of legitimacy and health of the democratic system itself.

However, as Francisco Laporta and Silvana Álvarez have pointed out, if on one hand we have some institutional instruments of democratic competence – such as political parties and their funding problems – that may encourage, the misuse of financial resources and corruption in certain conditions, on the other hand there is the natural virtue of democratic mechanisms to generate devices capable of detecting and stem-

main characters of the Legislative and Executive Branch; and in society, since they have become irreplaceable spaces for the expression and processing of the interests of significant sectors among the citizenry.

This strengthening, both political and social, of the parties, took place in Europe at the beginning, and spread throughout several regions of the world. The strategic decision of strengthening the parties has been one of the most characteristic fea-

tures of the so-called "right of the parties".

France took a pioneer, exceptional step in 1946, by establishing the principle of reimbursement of certain campaign expenses to the candidates of the National Assembly. Argentina in 1955, and then Puerto Rico in 1957, adopted methods of allocation of public resources directly to the parties. Germany opted for this model in 1959, followed in later years by Sweden, Finland, Denmark,

“The persistence and recurrence of political pathologies linked to the rules of financing have “structural” explanations beyond the traditional craftiness that surrounds the political corruption of the countries.”

ming the misuse of money in politics.

It is crucial to realize that party funding is an unsolved structural topic facing the democratic nations. Beyond the remarks about the particular flaws of a given country, and of the practices of a certain national political player, the reality that stems from compared studies, is that the contemporary party systems throughout the world resemble each other and are subject to common problems in this area.

Thus, it is necessary to tackle this issue with the least amount of prejudices. The persistence and recurrence of political pathologies linked to the rules of financing have “structural” explanations beyond the traditional craftiness that surrounds the political corruption of the countries.

Funding problems of political parties have at least two sources of strain: a systematic increase of costs to support the organization and to mount a campaign, and the decreasing yield of the old provisioning methods and of the parties’ cohesion, since the contributions of the politically active members generally grow at a lower rate than the needs of the

organization. Thus, the problems of funding methods are due to a global transformation: to the shift in the nature and function of the parties. The dynamics of the electoral contest force them to stop being the parties of a single social sector, class, or ideology, in order to become national parties, which are more flexible, and therefore, more professional.

The complexity and depth of the topic is only grasped if analyzed within this general framework. This is the backdrop against which the contemporary discussion is displayed, the reason that encourages the search for a greater amount of funds for the parties and the diversification of their sources, as well as the reason why we need increasingly developed, complex and accurate regulations. This also explains the need to delve into the compared

analysis, subject matter that permanently appeals to the academic world, and therefore, the reason why we are gathered here.

The main objective that encouraged us to organize this seminar is the need to solve the recurrent questions of the relation between money and the political and electoral contests: Which are the income sources of the parties? How are resources used? How much money may the parties spend legally without altering the fairness in the conditions of the contest? How is control exerted upon their finances? What kind of sanctions are parties subjected to?

The transparent handling of money in politics and its encouragement of the growth of open and free competition, without setbacks, is in the best interest of all the parties and all the regimes that accommodate them.



Photographic Archive, CNCS-IFE

Carlos Navarro, IFE’s Director of Electoral Studies and Political Agreement of the International Affairs Unit; Arturo Sánchez, IFE’s Executive Director of Prerogatives and Political Parties of the IFE; Ruud Koole, Associate Professor of Political Science at the University of Leiden, Holland; Richard Soudriette, President of the International Foundation of Election Systems (IFES); Herbert Alexander, Director Emeritus and Professor Emeritus of the Citizen’s Research Foundation of the University of South Carolina, USA; Fernando Carrillo, Senior Consultant of the Inter-American Development Bank; Daniel Zovatto, Senior Executive of the International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), and Raúl Avila, Coordinator of the International Affairs Unit of the Electoral Tribunal of the Legal Branch of the Federation (TEPJF) of Mexico, during the closing of the International Seminar on Money and Political Electoral Contests.

FUNDING OF POLITICAL PARTIES AND CORRUPTION: A CONCEPTUAL APPROACH

JORGE F. MALEM*

The funding of political parties is one of the core problems currently facing the theory of democracy. This is due to several reasons that I shall only mention in a dogmatic fashion. Firstly, democracy implies that all citizens may participate in politics in spite of their economic circumstances. Secondly, good part of the exercise of democracy is carried out through political parties. These are not the only political players in a democracy, but they play a crucial role, at least by the rules through which democracy expresses itself nowadays. Thirdly, the way in which politics is done through the parties has substantially changed in the last third of the twentieth century. Political propaganda and the expression of political ideas are mainly carried out by means of mass media communications, and the cost of this activity is very high.

As a whole, these three conditions have generated a problem of political activity funding that proves very hard to solve.

In fact, in order to finance the activities of political parties, and in order for these to face the expenses generated by them, both in normal expenses as in electoral expenses, two pure alternative models have derived, that of public financing and that of private funding, as well as a mixed one.

This fact has driven political parties to obtain additional funds to those allowed by the law; that is, funds obtained

outside from the system, to sustain themselves. Sometimes the accomplishment of this kind of financing has gone hand in hand – or has implied – corrupt practices. I shall try to characterize the different kinds of extra-system financing in political party funding and the link between these and corruption. In order to demonstrate how, in spite of the conceptual difference, the former encourage the appearance of the latter.

Irregular and Illegal Funding.

It is a common practice among the democratic parties of all the political spectrum to design a financial secretariat within their organization chart, in order for it to manage the resources they count on. The members of these secretariats are obviously responsible for their administration before the party authorities, and many times before different state bodies, since they normally handle public funds, at least partially. Due to their offices, it is mandatory that they keep ledgers, receipts and proof of income and expenses, and that they comply with all legal demands.

However, aside from this legal structure, other very different ones whose function it is to obtain funds not allowed by the legal system, have been created. These new flexible structures, not necessarily made up of party political activists, do not usually

depend on the party, nor do they receive precise instructions from it. Their mission is to establish contact with as many funding sources as possible and to create the adequate mechanisms and channels, both formal and informal, to carry out the financial transfers, in money or goods, of such sources towards the parties.

These forms of funding of political parties may be classified in two kinds, depending on whether they are not explicitly authorized by the law or expressly forbidden by the law. Hereinafter, I shall use the term "irregular funding" to refer to the former system and "illegal funding", when referring to the latter.

Regarding the irregular funding, the parties take advantage of the gaps left by the legal vacuums to get funds not allowed by the legal system, but through a procedure that is not forbidden either. Two cases may exemplify this statement. In Japan, when the law that prohibited donations to political parties in amounts that exceeded 20 million yens by individuals and 100 million yens by companies was enacted, the donations of such amounts started being channelled through the purchase of tickets to attend candidate promotion dinners that were not subject to these limitations. If in 1972 0.7% of party funding stemmed from this source, in 1986 it increased to

*Professor of Philosophy of Law at the Pompeu de Fabra University in Barcelona, Spain.



Photographic ARchive, CNCS-IFE

Jorge Malem in the International Seminar on Money and Political Electoral Contests.

5.6%. In France, in order to circumvent the legal restrictions to the donations by political groups, the parties made the decision of inserting propaganda in their party magazines and publications, which was not prohibited by law. The fact that these behaviors are deemed "irregular" presumes not only a descriptive opinion about the existence of a legal gap, but also a negative value judgement, since this adjective conveys a certain degree of disregard towards the purposes of the funding system of political funding.

Besides, these strategies cast doubts about the efficiency of achieving some goals only by means of certain kinds of prohibitions. Within these contexts, assuming that harshening the penalizations or even introducing new prohibitions to fill up the existing gaps will solve the issue of irregular funding of political parties may be a display of *naïveté*. Historical experience proves that there will always be the possibility of rechanneling the search of irregular funding by means that are different from those forbidden by law.

But the political parties not only take advantage of the possibility of irregular

funding. At times, they resort directly to illegal funding. Sometimes they incur in expenses that contravene the restrictions to the limits set for a donation. On other occasions, they make use of funds devoted to certain purposes that are not outlawed in order to allocate them to other legally forbidden ends, or they directly commit acts of blackmail or bribery.

Although it is clear that the legal and criminal responsibility that both kinds of financing –irregular or illegal– entail is different, it could happen that the moral and political responsibility attributed to those who perform such practices could be similar, or even identical, depending

“...despite the fact that both irregular and illegal funding entail a disloyalty towards the regulations or the purposes defined by the law by those who perform them, they do not imply an action of corruption.”

on the specific situation. Anyhow, both kinds of financing may not be placed on the same level as that of the corruption acts carried out by the political parties regarding the ir funding methods.

Corrupt Funding

An action destined to providing funds for a political party is corrupt if its leaders or some of its representatives take on the commitment of making a decision, of exercising influence upon the government or

some state agency, or of not complying with some obligation in exchange for funding.

What defines corrupt funding is that the political party [its leaders or representatives] ceases to comply with one of the obligations that the rules of the political game assigns it in exchange for support, financial or otherwise. The notion of exchange of political actions for money [or other goods] is a feature of this modality.

Relation between Irregular, Illegal and Corrupt Funding

Nevertheless, if the conceptual framework presented herein is accepted, we may observe that these three kinds of political party funding –irregular, illegal and corrupt– share a common element. All of them display a behavior that contradicts the purposes intended by law, i.e., that financing of the parties adapt to the purposes it establishes. Illegal and corrupt actions of funding also resemble one another in the fact that they tend to be carried out in secrecy, and to be hidden from the public. Irregular actions, unlike the other two, resemble the legal ones because they are carried out publicly and because their performance does not entail any legal sanction. Both the actions of irregular funding and those of legal funding are usually planned and carried out by the same partisan structures that collect funds; whereas the same thing does not happen with obtaining corrupt funding derived from the participation of structures different from the legal ones.

But despite the fact that both irregular and illegal funding entail a disloyalty towards the regulations or the purposes defined by the law by

those who perform them, they do not imply an action of corruption. This is so because the existence of *quid pro quo*, that is, an exchange of benefits from those who finance and those who receive financing, is a necessary element for actions of corruption to be performed.

Consequently, there may be irregular and illegal funding actions by political parties, which do not involve corruption. Such would be the case of donors that do not demand anything in exchange from the party authorities. This is a hypothesis that could happen more frequently than expected. The people may decide to participate in politics moved by a series of reasons, none of which has to be necessarily inadequate, and they may decide to do it by way of financial contributions, resorting to methods prohibited by law. There is no corruption involved – though there may be an offense.

On the other hand, there may be irregular or illegal funding actions by parties that do involve corruption. In the first case, the corporations, taking advantage of the legal gaps, may achieve their commercial purposes by generously supporting the campaigns of a candidate or a party, for example, under the promise of favoring its interests. In the second case, the parties obtain financial contributions for their campaigns in exchange, for example, of granting contracts for public works.

Conclusion

The conceptual framework set forth herein has not only the advantage of offering a greater clarity than do the current theses, but it also permits to assign different kinds of responsibilities to the players that participate in the different funding methods for political parties, depending on the case, without causing

“...maybe not in all cases does the sliding slope that begins as irregular funding actions end in corruption actions. However, it is not surprising that this route be followed by the parties who, increasingly in need for more financial resources, gradually drift away from legality.”

such responsibilities to rely on one another. It stands to reason to formulate, for example, a moral or political criticism to a certain method of irregular funding without its validity being parasitic to the legal judgement. The defense that some politicians accused of corruption attempt to develop, adducing that they have not yet been convicted by unappealable judgement greatly loses its validity, at least within certain contexts. There may be corruption without offense. This way it is possible to trace a clear difference between moral, political, or legal responsibility in the funding actions of political parties.

That is also why it is possible to point out that the non-illegal nature of an action does not imply its legitimacy. The fact that a funding source is not declared illegal, due to the existence of a gap, does not imply its legitimacy.

And last but not least, maybe not in all cases does the sliding slope that begins as irregular funding actions end in corruption. However, it is not surprising that this route be followed by the parties who, increasingly in need for more financial resources, gradually drift away from legality. And though it is conceptually

possible to distinguish between the different types of funding, in practice the borderlines that separate them may be crossed, voluntarily or even inadvertently. On the other hand, illegal financing –in some cases- and corrupt funding demand that political parties build a complex network of intermediaries dedicated to these tasks who, in time, develop interests of their own, and may then move between the financial sectors and the parties themselves as uncontrollable pulleys. Once this network of intermediaries is made up, it is very difficult to dissolve.

In any case, irregular, illegal, or corrupt funding cause the average citizens to become disheartened, tired, and to drift away from politics. They feel that their political participation is worthless if decisions are made depending on the interests of those who provide funding for the parties. The message conveyed by the government is that neither legality nor legitimacy are important; what matters are the results. Such a message is incompatible with a high quality democratic system, as well as with the ideal of democracy itself.

TRANSPARENT FUNDING OF POLITICAL CAMPAIGNS

CHRISTIAN GRUENBERG*



Photographic Archive, CNCS-IFE

Christian Gruenberg.

Recently and after several scandals, funding of political campaigns in Latin America has become an important as well as a controversial topic. However, there are still two fundamental questions for which no satisfactory response has been found: who finances the election campaigns? and how much does it cost to mount a campaign? Almost no country produces reliable and accessible information on the sources and cost of their political campaign funding. The model of Citizen Power is a tool created to contribute to the solution of these problems by producing hard data on the expenditure of parties during elections campaigns.

As a consequence of outrageous scandals related to funding, several countries in the region have modified their elections sys-

tems in recent years in order to increase transparency and to reduce corruption. Nevertheless, up to now the reforms have not been accompanied by a change in the behavior of politicians. This change is essential for the new regulation schemes to be efficient, since in order to exert an effective control from the institutions and the public opinion on the elected officials, it is necessary to make accountability a widespread practice.

Aside from the lack of information and despite the existing regulation, neither the parties nor the official control and surveillance bodies have enough experience to guarantee the reliability of the information. This fact explains why political parties are not extremely motivated to respect the existing regulation, since the likelihood of sanctions is minimal. Additionally, the information generated by the authorities is not presented in a way that is simple, understandable and accessible to people who are not experts. As a general rule, it is only published in official newsletters and addressed to a very short public, or what is worse, the information is frequently published several months after each election, preventing the citizens from exercising their right to vote with the necessary information.

The model designed by Citizen Power attempts to attack those problems, and it does so by providing in the first place informa-

tion on a topic about which the citizens do not know much or are misinformed. In order to achieve this it invites the political parties to open their budgets to public scrutiny and produces its own reports that derive from the information provided by the companies specializing in the analysis of the communications media (calculating the expenses in publicity of a candidate through the monitoring of the time and slots on television, radio, printed press and display of election material on the streets).

In the second place, it encourages the civil society to get organized and to generate collective action. Thus, this model's purpose is to change the structure of incentives of the politicians that are campaigning "from the bottom up", that is to say, from the civil society. The current perception of the politicians is that they are only interested in politics to carry out personal businesses, or for their own party's benefit. The pressure of civil society could generate the conditions in order for this kind of behaviors to represent a political cost. In summary, the model produces relevant, timely, reliable and understandable information on election campaigns. By publishing this information through the media and by making it available to the citizens, it becomes a powerful tool to promote collective action and to generate pressure from the civil society, inducing the necessary changes to achieve an effective accountability in the conduct of politicians.

*Director of Citizen Power, the Argentine chapter of International Transparency.

LEGITIMACY IN CANADIAN FEDERAL ELECTORAL FINANCING

JEAN-PIERRE KINGSLEY*

Democracy - like money - is founded on confidence. Both derive their legitimacy from the public belief that they have value. Managing the intersection of democracy and money is an age-old problem, but one that must be confronted. Simply put, if the electoral system doesn't control money, then money controls the system. The 19th-century origin of Canada's electoral financing legislation is a case in point. In 1872, our first prime minister, Sir John A. Macdonald, telegraphed a railway magnate who had just been granted a lucrative charter to build our first national railway: *Immediate, private. I must have another ten thousand - will be the last time of calling. Do not fail me; answer today.* The telegram was eventually leaked to the public. The ensuing firestorm of criticism resulted in the defeat of Macdonald's government and the first Canadian law requiring election expenses to be reported.

Today, Canada's election financing system tries to assure all Canadians, regardless of financial means, a fair chance to be elected. The bulk of the *Canada Elections Act* can be distilled into three straightforward principles: equity, participation and transparency. For equity, we impose election spending limits, so that

no one can use money to overpower political opponents unfairly. We support participation by partially reimbursing the election expenses of candidates and registered political parties from the public purse, so that money is not an overwhelming obstacle to taking an active part in Canada's political life. Transparency comes with the obligation to disclose spending and contributions, and is buttressed by effective compliance measures, so that public confidence in the system's intrinsic fairness confers legitimacy on the whole enterprise.

Canada's Current Election Financing System

Canada's election financing system recognizes three main players: individual candidates (whether independent or affiliated with a political party); registered political parties (parties with candidates in at least 50 of the country's 301 electoral districts in a general election); and third parties (other persons or groups that purchase election advertising).

Our system provides for mixed public and private funding of candidates' and registered political parties' election expenses, and private funding alone for third parties. Although there are limits

to the amounts that can be spent on election campaigns, there is no limit on the contributions that candidates, political parties or third parties may receive, nor is there any limit on the contributions that an individual or group can make. Contributions from foreign interests are prohibited by legislation.

Spending limits, reimbursement and tax credits

Spending limits for candidates are based on the number of registered voters in the electoral district where the candidate is running for election. The Act provides for higher limits in the case of sparsely populated or very large electoral districts. The limits apply to advertising and other election campaign expenses. All candidates in a given electoral district are subject to the same limit. The average limit at the last general election in November 2000 was slightly over \$68,000 Canadian dollars.

For a registered political party, spending limits are based on the number of registered voters in the electoral districts where the party endorses candidates. A political party that endorsed a candidate in every electoral district in the last election was entitled to spend just over \$12.7 million.

*Chief Electoral Officer of Canada.

In the interests of participation, Canada offers direct public funding through partial reimbursement of election expenses. Candidates who receive at least 15% of the vote get back half of their eligible expenses; and political parties that receive at least 2% of the vote nationally - or 5% in the ridings where they fielded candidates - get a 22.5% reimbursement.

Indirect public funding takes the form of tax credits for monetary contributions made to any candidate or registered political party. The maximum tax credit is \$500 for a contribution of \$1,075. This is meant to encourage contributions from average Canadians.

Transparency and compliance

The principle of transparency reflects the right of the Canadian public to know who is spending money to influence - or try to influence - their votes. Public scrutiny is enabled through reporting and publication. Candidates, registered parties and third parties must report to the Chief Electoral Officer on their contributions and expenses. The reports of candidates and registered parties (and third parties, if they have spent \$5,000 or more) must be independently audited by professional auditors. Elections Canada reviews the reports and publishes them on our Web site, which enables thousands of Canadians to scrutinize the financial activities of participants in the electoral process. Our searchable databases of contributions and ex-

penses is viewed by an average 500 visitors a week. During the 36 days of the last election, close to one million visitors consulted our Web site, including about 160,000 on polling day. And public scrutiny is reinforced by a free press and investigative media, who have complete access to our data and who do make use of it.

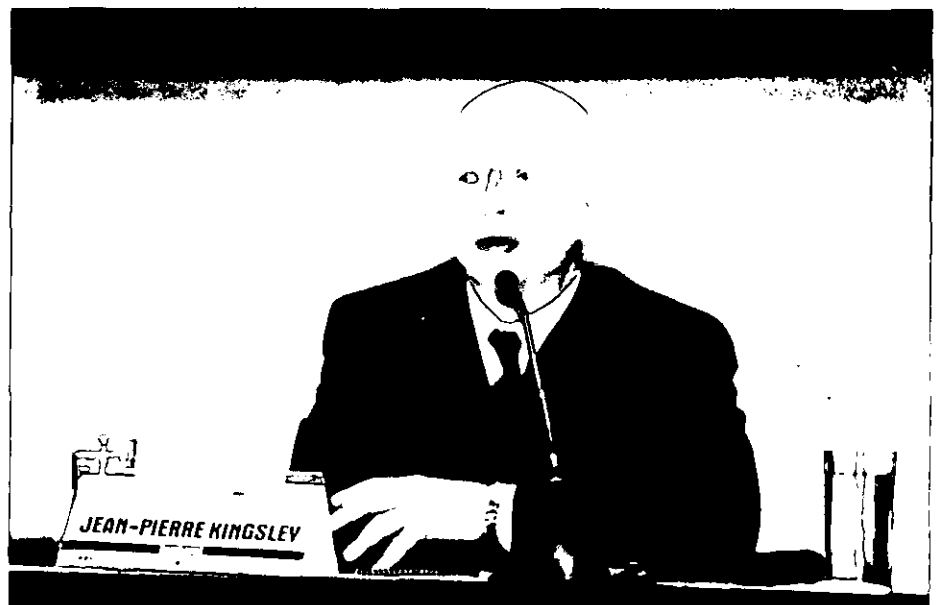
Anyone who suspects a breach of the law may file a complaint with the Commissioner of Canada Elections. The Commissioner makes sure that the *Canada Elections Act* is complied with and enforced. Appointed by the Chief Electoral Officer, he or she has unfettered authority to investigate and submit cases to the courts, if it would be in the public interest to prosecute. During an election, the Commissioner has the power to request an immediate injunction against a potential offender. If an offender is found guilty, the

courts can impose fines, terms of imprisonment, and forfeiture of the right to run as a candidate for a set period, or of the right to sit and to vote in the House of Commons. For those interested, we publish a sentencing digest on our Web site.

Continuing Reform

There is a constant obligation to revamp our legislation to meet public expectations and to maintain the legitimacy of the electoral system. Even under the most recent *Canada Elections Act*, a few significant weaknesses in accountability remain.

For example, Canadians have the right to know - though they currently are not informed - who contributes to the various campaigns that determine who will be elected to a party's leadership, or who will be nominated as candi-



Photographic Archive, CNCS-IFE

Jean-Pierre Kingsley as a lecturer during the International Seminar on Money and Political and Electoral Contest in the Federal Electoral Institute of Mexico.

dates. Neither do Canadians have information about the financial activities of local party associations.

The regulation of the financial activities of party leadership campaigns, nomination campaigns and local associations is just another step in fulfilling the right of Canadians to know who is intervening in the electoral pro-

cess, and with how much money, and where the money is being spent.

I believe that Canadians' right to know must prevail, even if all financial involvement from the public purse in political and electoral activities were to cease. On financial matters, I am convinced that holding parties and candidates to account is critical to the

integrity of our electoral process. Transparency and openness are the foundations of public trust and confidence - confidence that is the wellspring of our democracy's legitimacy.



Photographic Archive, CNCS-IFE

Jean-Pierre Kingsley, General Electoral Officer of Elections Canada, and Gilberto Alzate, Magistrate of the National Electoral Council of Colombia.

FUNDING AND FISCAL CONTROL OF POLITICAL PARTIES IN MEXICO

ALONSO LUJAMBIO*

In order to fully understand the evolution of the funding for Mexican political parties and of the fiscal control processes of their public and private resources, it is necessary to situate them within the democratic transition that started in Mexico in 1988 and ended in the year 2000.

The Mexican transition was not abrupt, the product of a pact. It was gradual, the result of four increasingly comprehensive pacts: the electoral reforms of 1989-90, 1993, 1994, and 1996.

This essay analyzes these reforms and their -positive- political consequences, as well as the challenges that are yet to be faced.

The First Step: Tax Credits (1962-1963)

For the first forty-five years of the post-revolutionary era, the Mexican political parties did not benefit from the prerogatives granted by the government. The first significant change was the electoral reform of 1962-

* Electoral Councilor and President of the commissions of International Affairs and of Fiscal Control of Resources for Parties and Political Groups of the General Council of the Federal Electoral Institute (IFE).

1963, whose purpose it was to pluralize the Chamber, offering representation to small parties for which the majority electoral system was a practically insurmountable obstacle to obtain representation, and even to survive in politics. It also intended to offer political spaces to the democratic center-right opposition and to encourage it to keep on legitimizing the post-revolutionary regime with its electoral participation. Within this political framework, the reform included the first regulation in the post-revolutionary era regarding state prerogatives. It set forth that the national duly registered political parties would be exempted from paying taxes on rent, purchase-sale or donation contracts; on raffles and events organized to obtain funds; on revenues, on taxable profit that derives from the sale of property acquired via purchase-sale or donation for the performance of their specific functions; on the sale of printed material related to the dissemination of their principles, programs and statutes.

Exemption of payment for Postage and Telegraph and Access to Radio and Television (1973)

The following reform, enacted in 1973, intended to strengthen the parties, facilitating their communication with society. Two new rights were included: the state subsidy of postage and telegraph services and the free access of political parties to radio and television. The latter, though limited, was very relevant because it acknowledged the importance of mass media communications in electoral contests.

The Beginning of Direct Public Funding, without Rules of Allocation (1977)

The political reform of 1977 formally started public funding for political parties. It established that "during the federal electoral processes, the national political parties have to count, in an equitable fashion, on a minimum of elements for the activities destined to obtaining the popular vote". The following prerogatives for political parties were set forth in the electoral law of 1977:

- I.- to have permanent access to radio and television;
- II.- to count on the necessary means for their editorial tasks;
- III.- to count, in an equitable fashion, on a minimum of elements for the activities destined to obtaining the popular vote;
- IV.- to take advantage of the exemption of payment on taxes and rights, and
- V.- to enjoy the exemption of payment for postage and telegraph services that are necessary to carry out their functions.

The third paragraph of this article served as a legal basis for the Ministry of the Interior to start providing cash to the political parties. However, the rule did not specify what was meant by "equitable": it did not specify the total amount to be allocated, nor the formula to determine the resources that each party was to receive, nor the schedule for providing them, not to mention the way in which the parties would be accountable for the use of those resources.

Direct Public Funding with Allocation Regulations (1987)

The eighties were crucial for the Mexican post-revolutionary regime. A new Federal Electoral Code, which introduced amendments both to the electoral system and to the funding regime, was passed by the Congress in 1987.

The electoral reform of that year meant an advance, since it established a formula to calculate the total amount of funding for political parties, a distribution mechanism of the resources among the parties and a schedule of allocation. The innovative article 61 of the Federal Electoral Code of 1987 sets forth that the political parties, along with the income received by the contributions of their affiliates and organizations, shall have the right to receive public funding for their activities, aside from all other prerogatives granted in this Code, according to the provisions therein set forth.

Having calculated the minimum cost of an electoral campaign for a federal Lower Chamber Member, the Federal Electoral Commission multiplied that amount times the number of candidates of relative majority contesting for this position. This amount was divided in two halves – proportional and equitable- according to the percentage of votes received by each political party in the last election for federal Lower Chamber members of relative majority; the other – in a more discretionary fashion-, according to the federal deputations that the party had obtained in the same election by any of both systems, relative majority or proportional representation. To receive public funding, the politi-

cal parties had to obtain at least 1.5% of the national votes, even when their candidates had obtained seats in the election for Lower Chamber members of relative majority.

However, there is something serious that caused the transparency of this formula to fade away, at least until 1989. The fifth provisional article of the Federal Electoral Code of 1987 established the retroactive application of article 61, that is, the allocation of public funding to parties considering the results of the 1985 elections, by which all parties would have benefited. However, the amount of public funding for political parties in 1987 and 1988 remains unknown; the *public* funding was not disclosed to the *public*.

Another greatly relevant element, included in the Federal Electoral Code of 1987, set forth that the political parties would annually justify the use of public funding before the Federal Electoral Commission. This rule marks the beginning of an accountability exercise. However, there was no record of the delivery of reports by political parties. The law did not establish if the authority would revise the report and the supporting documentation to determine the adequate allocation of public resources, nor did it mention if undue conducts were to be penalized. Thus, Mexico arrived at the presidential elections of 1988 without transparency in the public funding mechanisms and without fiscal control processes of the resources of political parties. The mechanisms for transparency and equity arose from the democratic transition process that began after the presidential elections of 1988.

Transparency and Fairness in the Finances of Political Parties (1989-2000)

In the first round of negotiations that brought forth the electoral reform of 1989-1990, the parties were not particularly concerned about funding and fiscal control. Other topics of enormous urgency caught their attention: the creation of the Federal Electoral Institute, the elaboration of a new Electoral Roll, the creation of the Federal Electoral Tribunal with the new jurisdictional attributions, as well as the establishment of clearer and more expedite mechanisms to count the votes.

Regarding public funding, the most relevant change was the establishment of an innovative allocation formula: 90% of resources would be allocated in relation to the votes obtained by each of the parties that surmounted the threshold of 1.5%, and the 10% would be distributed in an egalitarian fashion. The change was not spectacular, but it contributed to rendering the electoral contests more equitable.

On the other hand, the Code of 1990 included two new modes of public funding: each party would be granted annually the equivalent of 50% of the net annual income of its Lower and Upper Chamber members, whereas the IFE would reimburse 50% of expenses carried out to finance "specific activities" -education and training, research and publishing- to the parties. The rest of the prerogatives did not change substantially regarding the electoral law of 1987. However, the rules were set forth since then to hire spaces in radio and television, thanks to which

the fees that would prevail for such spots could not exceed those of commercial advertising.

Regarding funding and fiscal control, the electoral reform of 1993 was crucial. Article 41 of the constitution determined that "the law shall establish the rules to which funding of political parties and their electoral campaigns shall be subjected to". A core point in this reform was the prohibition for all federal, state or municipal organizations (except for the IFE), for corporations, for people living or working abroad, for ministers or churches of any religion or sect and for foreign individuals, corporations or parties, to give contributions or donations to the parties, in cash or kind, and it set the limits for private donations from supporters.

The reform of 1993 brought forth real accountability, since it forced the parties to count on an internal



Photographic Archive, CNCS-IFE

Alonso Lujambio in an interview with the mass communications media.

financial body and to deliver an annual report of their total income and expenses.

Besides, in order to receive, audit and pass judgment on the reports, the law set forth the annual creation of a Commission of Councilors of the IFE who would be empowered to propose to the General Council the approval of regulations to be observed by the parties in the conduction of their accounting practices and the presentation of their reports. Such Commission should analyze and pass judgment on the complaints presented against the parties which allegedly contravened the provisions of the Code. Finally, this law determined that only the parties could hire spots in radio and television to disseminate electoral messages during the campaigns.

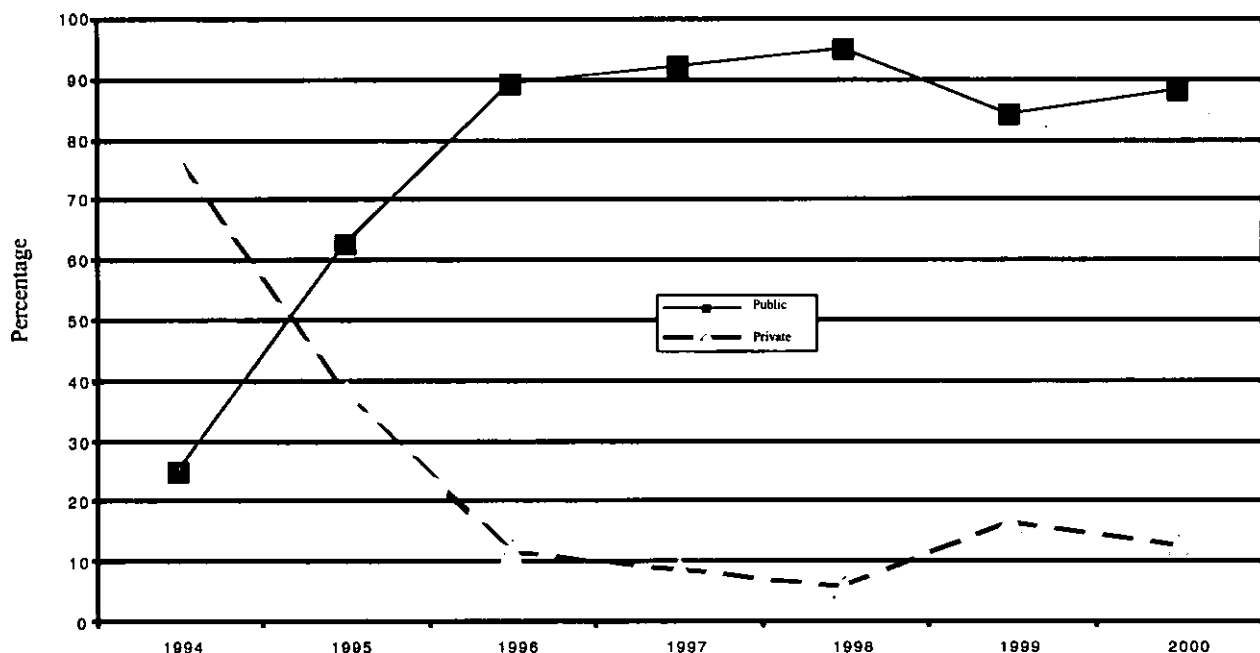
The electoral reform of 1996 had significant consequences for the par-

tisan finances and for the equity and transparency of the Mexican electoral processes. It established that public resources of political parties should prevail upon those of private sources. Besides, the reform multiplied the total amount of funding of parties and established a more equitable rule: 70% of the total amount would be distributed in proportion to the votes obtained in the last election, and 30% will be equally distributed among all the parties.

Another important change was to reduce the campaign expenses ceiling, which led to a more equitable process in the year 2000. Besides, the law extended the television and radio spots paid for by the State, whose distribution followed the 70% - 30% formula. The reform of 1996 declared that the function of the Commission of Councilors in charge of fiscally controlling the finances of the parties was to be permanent, and

empowered them to request reports and to perform audits beyond the strictly annual ones. Thus, public funding strengthened the party system in transition, and the electoral reform of 1996 especially conveyed a great amount of equity to the democratic contest.

**Evolution of Funding for Political Parties (in percentages), 1994-2000
Public Funding vs. Private Funding**



Source: Estimations by the author based on data provided by the Executive Directorate of Prerogatives and Political Parties of the Federal Electoral Institute.

MONEY AND POLITICS IN LATIN AMERICA

DANIEL ZOVATTO*

From 1978 – starting point of the democratic transition in Latin America – to date, there have been several developments regarding political funding in our region. Regardless of this evolution, there is still a long way to go. This is a dynamic topic, in constant development, and therefore, under the influence of consecutive legal reforms that adjust to the concrete needs of a certain country at a certain time. In fact, the reforms in this area usually have a temporary nature, and the advances are achieved by way of successive attempts and not in only one final decision.

A summary of the current situation, at a regional level, shows the following main features:

Formally, a mainly mixed system without a clear trend on behalf or against public funding. This feature is complemented with a trend to emphasize the legal limits to private contributions (prohibition regarding the origin of certain contributions and maximum amounts allowed). These formal features contrast, however, with the general perception that private donations, whose total amounts are not known in all accuracy, exceed the public funding; this assumption is reinforced by the frequent scandals related to corruption, illegal financing, and money that comes from drug trafficking.

This dark side of the funding of politics is encouraging reforms

meant to achieve greater levels of transparency and accountability; process which is regrettably not advancing neither at the necessary pace nor at the required depth.

“In many cases, as mentioned before, these mechanisms are ‘autopsies of the illegal’, in other words, acting extemporaneously and without a real impact regarding the results of the respective electoral process.”

Due to the combination of multiple factors (inadequate regulation, inefficiency of the control bodies and of the sanctions regime, favorable political practices for transgression), public financing is more than a substitute for private funding, it has worked as an accessory of it. Thus, and in spite of its importance, the impact to date has been limited, varying from one country to another.

We can also appreciate a clear trend towards setting ceilings to expenses and shortening the campaigns, which have brought forth different results in different countries. This trend goes hand in hand with a re-orientation of the use of public resources, devoted to

strengthening the political parties, by means of supporting research and training activities.

While certain topics border in the limits of overregulation, others (for example, equal access to mass communications media, especially television), are underregulated or not regulated at all. This is one of the great gaps that exist today at a regional level, except for a few countries (Brazil, Chile, Mexico), since it is in the times of videopolitics that the output of the campaigns is at stake and, therefore, where the major expenses of money are done (in several countries between 40% and 70% of the total expenses).

But the real Achilles heel of the current system and of the great majority of recent reforms is that they do not offer control bodies and mechanisms to the regulatory frameworks, neither do they provide effective penalizations. In many cases, as mentioned before, these mechanisms are “autopsies of the illegal”, in other words, acting extemporaneously and without a real impact regarding the results of the respective electoral process.

Finally, we observe a progressive and encouraging, though still incipient, role of the mass communications media and of the civil society in the follow-up and fiscal control of the origin and allocation of resources handled by the political parties.

*Senior Executive of the International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

Within this context, and based on everything that we have just analyzed here, we think that any proposal of reform in political financing should focus, among other topics, on the following seven core purposes: (i) reduce the influence of money by means of decreasing its impact (shorten campaigns, fix ceilings to expenses, impose limits and widen the possibility of individual contributions); (ii) improve the use of money, investing it in more productive activities for democracy, and not only squandering it in propaganda and negative campaigns; (iii) set restrictions or at least decrease the current levels of influence traffic and political corruption as much as possible; (iv) strengthen the publication and transparencies regarding the source and allocation of money; (v) promote more equitable conditions in electoral

contests, especially regarding the access to mass communications media, (vi) strengthen the control bodies and mechanisms; (vii) harshen the penalizations and include them within an effective mechanism.

But the legal and institutional reforms shall not be effective if they are not accompanied by the necessary change in the way to conduct politics, that is, in the attitude, the values and the behavior of the politicians, in order to step aside, once and for all, from the model of "business politicians". There lies the importance that accountability be demanded from elected officials, since we believe that this is an instrument of utmost importance not only to combat corruption, but also to exercise a greater control - institutional, interpartisan and of the public opinion- on elected offi-

cial and politicians.

In summary, our epoch demands a *rapprochement* of political action and ethics, a new convergence between ethics and politics, and, in compliance with such purpose which is crucial for the health and future of democracy in our region, the funding of politics plays a crucial role. Either we do something, quickly, in the right direction, or democracy shall stop being "the government of the people, by the people and for the people", to become "the government of the money, by the money and for the money".

**Introduction of the Regulation
of Public Funding
for Political Parties
and/or Electoral Campaigns in
Latin America**

Country	Year
Uruguay	1928
Costa Rica	1949
Argentina	1961
Venezuela	1973
(eliminated in 1999)	
Nicaragua	1974
Mexico	1977
Ecuador	1978
Bolivia	1979
Honduras	1981
El Salvador	1983
Guatemala	1985
Colombia	1985
Chile	1988
Paraguay	1990
Peru	1991
Brazil	1995
Panama	1997
Dominican Republic	1997



Photographic Archive, CNCS-IFE

Dong Nguyen, Alonso Lujambio and Daniel Zovatto in the International Seminar on Money and Political Electoral Contests, at the Federal Electoral Institute of Mexico.

ON THE FINANCING SYSTEM IN GREAT BRITAIN

MICHAEL PINTO-DUSCHINSKY*

On June the 7th, on the very day that the International Seminar on Money and Politics was being held, Great Britain conducted general elections. The relation between both facts could not be more direct, since the provisions of the law on Political Parties, Elections and Referendums passed on the year 2000 and effective since February 2001, were being applied for the first time in those general elections. Among the main innovations of that law is the creation of a National Electoral Commission, inexistent until then in that country, and which shall be empowered to supervise aspects related to elections, and some reforms in financing subject matter.

Some of the most relevant excerpts from Mr. Michael Pinto-Duschinsky's presentation on the financing and fiscal control systems in Great Britain, related to some of its most significant features as well as some of the possibilities or perspectives hinted in recent reforms, are mentioned below:

On public funding:

Britain now has a mixed system of public and private financing for political parties and elections campaigns, though the publicly funded element is smaller than in the majority of our neighbouring countries.

In comparison with most other countries of Western Europe, Britain has been slow to move to a system of public funding. Prior to the Political Parties, Elections and Referendums Act, 2000, there was no direct public funding of extra-parliamentary party organizations. Even this new law is cautious about the controversial issue of using taxpayers' money for the benefit of party machines. It provides for an annual grant of USD 2.8 million (GBP 2 million) to be shared among the parties and earmarked for policy development.

However, there are a number of additional and increasingly important sources of public money which effectively are forms of public funding of parties, although they are not officially listed as such. 'Public funding by stealth' has been significant.

1.- Since 1969, Members of the House of Commons have received increasingly generous office facilities as well as financial allowances to employ research and administrative assistants.

2.- Since 1975, there have been financial allowances to opposition parties in the House of Commons. Though intended to enable opposition parties to carry out policy research and other functions within Parliament, the allowances undoubtedly operate



Photographic Archive, CNCS-IFE

Michael Pinto-Duschinsky.

as a form of indirect subsidy to the extra-parliamentary headquarters of the opposition parties.

3.- The governing party uses public funds to employ an increasing number of 'special advisors' to the Prime Minister and to other ministers.

4.- The European Parliament as well as the recently created regional assemblies in Scotland, Northern Ireland and Wales have all created jobs for political assistants and for party groups.

5.- Since 1974, elected members of local government authorities have been entitled to attendance allowances.

*Chair of the International Political Science Association's Research Committee on Political Financing and Political Corruption.

On private funding:

Until 2000, the most important regulations on private funding were:

(1) limits on permitted campaign spending by parliamentary and local government candidates (these expenditure limits have the effect of limiting the demand for donations to cover campaign costs),

(2) regulations concerning trade union political funds and

(3) concerning political donations by corporations. Under this system, the regulations about trade union donations were more complex and restrictive than those for company donations.

The new laws impose further restrictions on private and corporate donations.

1) Companies must obtain the consent of shareholders before making political donations.

2) Donations must be publicly disclosed if they exceed GBP 5,000 a year to a central party organisation or GBP 1,000 to a constituency party organisation.

3) There are partial restrictions on foreign political donations.

Rules about political broadcasting have been established in Britain for a long time. These rules have played an important role both in limiting campaign spending and in assuring a significant element of fairness among the political parties. The rules about political broadcasting have been subjected to minor adjustments in the Act of 2000.

(1) The major political parties receive an equal share of free broadcasting time while minor parties receive a greater share than that to which they would be entitled on the basis of their shares of the vote in the previous election. Rules about the allocation of broadcasting time apply also to news bulletins.

(2) Paid political advertising on television and radio is banned.

(3) The spending limits, which applied previously to individual candidates alone, are extended to campaign spending by national party organisations and by regional organisations involved in campaigns for the Scottish Parliament and for the Assemblies in Northern Ireland and Wales.

Third parties (that is, lobby groups) which spend money on independent electioneering activities are also subject to disclosure regulations and to a national expenditure limit for a general election campaign of approximately GBP 1 million for each third party.

Britain is in the midst of a fundamental change as far as compliance with political finance rules is concerned. The country has traditionally relied on defeated parliamentary candidates and their parties to initiate court actions against their opponents. Victorious candidates who are proved to have exceeded permitted spending limits lose their seats in the House of Commons and their election agents are liable to imprisonment. In reality, the main parties have been reluctant to initiate legal actions against their opponents

in a particular constituency for fear of retaliatory charges against some of their own candidates in other constituencies. The effective non-aggression pact between the Conservative and Labour Parties (sometimes with additional collusion of the Liberal Democrats) has meant that prosecutions for exceeding permitted levels of campaign spending have been rare. Especially in by-elections, the legal limits have regularly been ignored with impunity.

Despite these shortcomings, the system of local spending limits does seem to have been broadly effective in avoiding the escalation of costs of individual parliamentary campaigns which has been seen in some other countries such as the United States.

The two fundamental changes introduced in 2000 are (1) an electoral commission has been set up and (2) spending limits have been introduced for national party organisations.

The reforms have meant the introduction of new penalties for breaches of the national spending limits. The penalty applied to an individual candidate for exceeding the constituency spending limit - the loss of his or her seat in the House of Commons - cannot be used for breaches of national spending limits. It would be draconian to unseat an entire political party. Thus, the 2000 Act makes the treasurer of a national party organisation personally responsible for the party's adherence to the permitted level of spending and personally liable to imprisonment. It has yet to be seen how the new rules will operate.

The real test of the new system is likely to come during the referendum which is due to be held during the next Parliament on the issue of Britain's abandonment of the Pound Sterling in favour of the Euro.

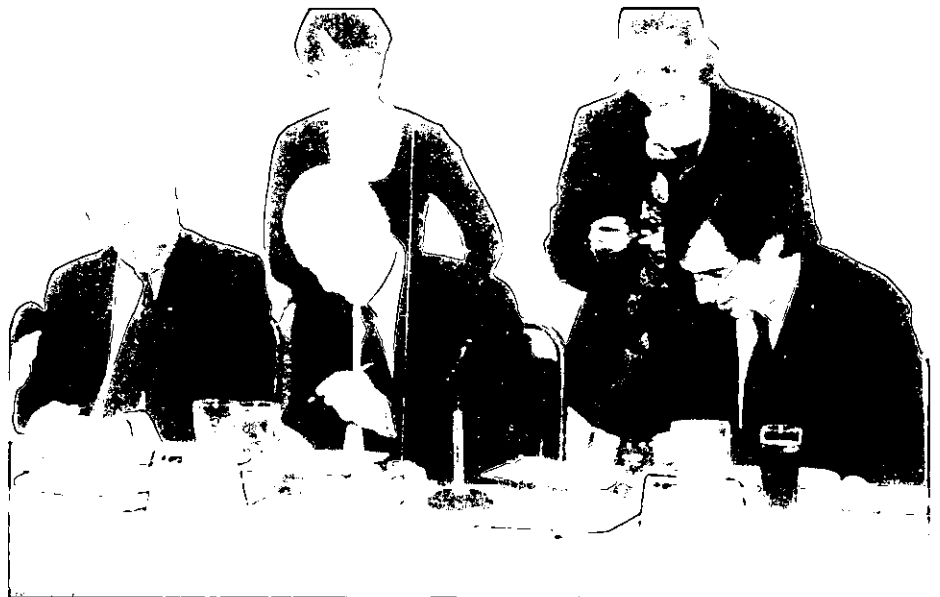
TECHNICAL COOPERATION BETWEEN ELECTIONS CANADA AND THE IFE OF MEXICO

LOURDES GONZÁLEZ PRIETO*

Within the framework of the recent visit to Mexico of a Canadian delegation headed by the Chief Electoral Officer of Canada, Mr. Jean-Pierre Kingsley, an extension of the bilateral agreement, which had been signed in Ottawa in 1996, was ratified on June 7, 2001.

The Canadian delegation traveled to Mexico with a double purpose: to formalize the ratification of this international commitment between both countries by means of the underwriting of an instrument that allows to extend the terms of the agreement until the year 2006, and to participate in the International Seminar on Money and Political and Electoral Contest, which was possible due to the joint effort of eight institutions, among which were, naturally, Elections Canada and the Federal Electoral Institute of Mexico.

This ratification was signed after the five year period of effectiveness set forth in the origi-



Photographic Archive, CNCS-IFE

Fernando Zertuche, Executive Secretary of the IFE, Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer of Canada, and José Woldenberg, President Councilor of the General Council of the IFE, signing the Ratification of the Technical Cooperation Agreement between the IFE and Elections Canada.

nal agreement. During this time, both electoral bodies have had the opportunity of working together to support the democratic development of the region; an example of this have been the four trilateral conferences between Canada, the United States and Mexico, held in 1994, 1995, 1996 and 1998 respectively, in order to

exchange experiences and to find solutions to common problems in the electoral field in North America.

The IFE and Elections Canada have found an important asset in their coincidences as repository bodies of the electoral authority; thanks to the fluent exchange of information and experiences

*Director of International Liaison s and Political Affairs of the International Affairs Unit of the Federal Electoral Institute of Mexico.

which started in 1993, the favorable conditions brewed so that both countries could take advantage of their institutional capacity to strengthen the friendly relationships that already existed between Mexico and Canada. A reference framework through technical cooperation for elections was made possible to permanently and systematically order, guide, and regulate a program of joint actions in support of the strengthening of democracy inside and outside of their borders.

The spirit of the original agreement has been kept intact in the ratification text. Both institutions shall continue working as a team to identify and promote exchange, consultation, cooperation and assistance programs on topics related to elections administration, through the realization of bilateral and international projects. The purpose is to strengthen the institutional links and the mutual benefit of the parties, with initiatives that allow this cooperation spirit to other countries of the hemisphere and even in other regions of the world.

The provisions that this agreement includes comprise holding bilateral and multilateral meetings that allow the exchange of knowledge regarding the organizational and technical development; the joint participation in technical cooperation projects that pursue the strengthening of the electoral systems and the democratic institutions; the organization of international forums and seminars with the purpose of disseminating electoral knowl-

edge, systems, and processes which will also contribute to disseminate a political and democratic culture, as well as the exchange in areas that are crucial for the electoral organization. In summary, this is a comprehensive labor of exchange of information and experiences dedicated to improving the several activities that an effective and transparent electoral administration entails.

«The extension of the agreement between Mexico and Canada in electoral subject matter is another step forward in the consolidation of international collaboration in the American continent, but it is also a unique opportunity to extend this spirit of cooperation towards other countries in the hemisphere and in other regions of the world, on behalf of the growth of democracy.»

An example of specific activities in which electoral authorities of Mexico and Canada have participated as of the signing of this cooperation agreement, is the making up of the Partnership for Electoral and Democratic Development (PEDD), presented before the representatives of the international community, mainly elec-

toral bodies and associations that participated in the 1 Conference of the Global Network of Electoral Organizations in the city of Ottawa, Canada, in April, 1999.

Aside from the IFE and Elections Canada, the United Nations Electoral Assistance Division (UNEAD), the International Foundation for Elections Systems (IFES) and the International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), make up this partnership, which has the mission of taking international cooperation in electoral subject matter to a higher level in which the compared advantages are shared in order to face the new challenges set up by the celebration of free and transparent elections within the frame of democratic governance, while obtaining an overall view on technical assistance that allows the reduction of costs and the increase of institutional efficiency.

The extension of the agreement between Mexico and Canada in electoral subject matter is another step forward in the consolidation of international collaboration in the American continent, but it is also a unique opportunity to extend this spirit of cooperation towards other countries in the hemisphere and in other regions of the world, on behalf of the growth of democracy.

INTERNATIONAL SEMINAR ON MONEY AND POLITICAL-ELECTORAL CONTESTS

CARLOS NAVARRO*

The International Seminar on Money and Political-Electoral Contests, held in Mexico City from June 5th to 8th 2001, was jointly promoted by the United Nations, the International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), the International Foundation for Election Systems (IFES), Elections Canada, the Spanish Ministry of the Interior and the Mexican electoral authorities: the Electoral Tribunal of the Judicial Branch of the Federation (TEPJF) and de Federal Electoral Institute (IFE).

The Seminar was conceived keeping in mind that the participation in elections, and the competition for the votes that will decide who will make up the most popular representative bodies, are activities that particularly because of their dynamics and contemporary definitions, are closely tied with attracting large economic resources and to their availability. Under this perspective, we can assume that there will always be a strong linkage between money and elections.

Despite this strong link, during decades neither the nature of this connection nor its implications, consequences or deep roots, were motives for raising speculations or even special concern within interested circles.

However, in the last two decades there have been important changes in what concerns politics, democracy,

Participants			
<i>By region:</i>			
The Americas	Europe	Asia	Africa
13	6	1	2
<i>By country:</i>			
Speakers	Countries		
3	Argentina		
2	Colombia, Spain, United States and Mexico		
1	Brazil, Canada, France, Ghana, United Kingdom, Netherlands, India, Peru, Poland, Dominican Republic and Senegal		

and elections, that have not only made this connection more visible, but which have also conferred to it priority status in the agendas for discussion and reflection in electoral-political matters.

Conscious of the risks that this situation entails to the preservation and strengthening of democratic systems, a group of institutions with a special interest in the promotion and strengthening of democratic culture, values and practices, have joined efforts to hold an international forum that will allow the accomplishment of three main goals:

- Contributing to the rigorous study and reflections on the challenges, problems, and risks associated with the growing presence and influence of great financial resources in the

design and development of political electoral contests.

- Systematic comparison and assessment of some of the most representative international models and experiences in financing and regulation of fiscal matters.

- Identifying and exploring some possible routes and scenarios in order to attempt for greater equity, transparency, legality, reliability, in the law making process and in the regulation of fiscal matters of the economic resources that are available to parties and candidates.

Twenty two speakers and 7 moderators from 16 countries participated in this Seminar, as well as 36 international guests from 14 countries and 26 international organizations.

* Director of Electoral Studies and Political Agreement of the International Affairs Unit of the Federal Electoral Institute