

56
2oj.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"

"MARCO JURIDICO DEL FINANCIAMIENTO
DE LOS PARTIDOS POLITICOS"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :

FRANCISCO CONSUELO SANCHEZ



Acatlán, México

1992

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

I N D I C E .

Introducción	4
CAPITULO I	
I Reforma Política.- Antecedentes de la Financiación de Partidos Políticos	5
II Consideraciones Parciales	20
CAPITULO II	
I Funciones Parlamentarias	26
II Debate Sobre el Artículo 41 de la Constitución	31
III Consideraciones Parciales del Debate Parlamentario.	39
IV Consideraciones Sobre la LOPPE	42
CAPITULO III	
I Problema en Torno al Financiamiento	75
II Análisis Comparativo Sobre el Financiamiento	77
1) Países que Prohíben el Auxilio Gubernamental....	78
2) Países que Preveen el Auxilio Gubernamental....	82
3) Financiamiento de Partidos Políticos en la República Alemana	93
4) Financiamiento de Campañas Electorales en Estados Unidos de Norteamérica	97
CAPITULO IV	
I Cuestión Básica.- Poderes y Participación en la Sociedad	120
II Orden Político y Planes de Ordenación	129
III Conflictos Sociales, Sistemas de Partido y Democracia	133
IV Antecedentes y Forma de Financiamiento	136
V Consideraciones y Reflexiones Procedentes	142
VI Financiamiento de los Partidos Políticos del Mundo.	144
VII Financiamiento de Partidos en México	148
VIII Ideas para un Financiamiento Monetario en México...	154
 Conclusiones	 158
Bibliografía	167

P R E A M B U L O

Al abordar el tema del financiamiento de los Partidos Políticos en México, deseo presentar a la vez que un análisis comparativo de la materia propuesta, una pequeña contribución a las Instituciones Mexicanas que han guiado nuestro desarrollo y la educación durante el presente siglo.

El génesis de mis inquietudes que me motivó para acrecentar esta materia realizada con mucho esfuerzo con el título de "El -- Marco Jurídico del Financiamiento de los Partidos Políticos en México", se debe a la trascendencia que en el ámbito político nacional, mereció en su momento y se agiganta con el tiempo, el pensamiento liberal y democrático de sus autores, plasmado y -- culminado en los textos legales que originó.

La Reforma Política de 1977, interpreta fielmente las aspiraciones políticas de la nueva sociedad mexicana, reivindicando a -- las clases políticas y permitiendo una rápida incorporación de -- los grupos sociales ideológicos tradicionalmente marginados al -- modelo de un sistema político pluralista y democrático, esclareciendo en artículos expresos su forma y fondo renovador.

La Sociedad Mexicana actual requiere y exige una mejor solución de los innumerables conflictos que a diario se plantean, superficiales unos, profundos los otros. Por eso es que, en el plano político-social la conformación de fuertes organizaciones de trabajadores resulta una pieza clave, ya sea para la mejor distribución de la riqueza, la solución de los conflictos de clase, o el establecimiento de un orden económico que asegure a -- nivel individual y colectivo las notas de bienestar material y espiritual.

Debemos admitir que existen muchísimas leyes, entre ellas se encuentran las sociales. Considero que debemos aportar mejores ideas cada día y mejorar nuestra rama político-social, pugnando porque se expidan reformas con criterios modernos, acompasadas a los tiempos mundiales e imbuidos del prestigio legal que ca--

tadráticos, debemos forjarnos más como ellos lo hicieron dejando gran parte de sus vidas en las aulas para formar profesionales humanistas para la sociedad. Es tiempo de impulsar a las nuevas generaciones visualizando el futuro, que tengan buenos principios por convicción misma y de una formación profesional digna de respeto y que enarbole limpiamente la imagen de nuestra Universidad, porque el momento actual así lo demanda.

Con la Reforma Política de 1977, se establecieron cambios muy importantes en el sistema político mexicano. En lo que se refiere a los Partidos Políticos, dice el reformado artículo 41 de la Constitución General y el 21 de la LOPPE: "Los partidos políticos nacionales son entidad de interés público". Tratando de resumir diría que: próximos a finalizar el siglo en curso ha cambiado aquella opinión que dominó los últimos dos siglos; ya no se considera a los partidos políticos una reforma de liberales concepciones, sino más bien se ve en ellos y en la democracia el INSTRUMENTO adecuado para la moderna sociedad.

Cada país tiene su propia historia; México tiene la suya muy singular. La organización política ha posibilitado un orden social, cultural y económico que ha transformado a México en una sociedad con gran auge industrial. No puede negarse que varios son aún los errores que subsisten; pero sin duda uno de los más claros se da en nuestra misma organización política, que habiendo sido tan útil en las primeras etapas, por el propio efecto por ella causado se esta tornando estrecha. Para México también ha llegado una importante hora: Proseguir su desarrollo como sociedad industrial para lo cual reclama su Reforma Política. De ella buena parte se ha consumado y buena parte falta aún por implementar.

Que sea el pueblo quien con debidos elementos de juicio DECIDA. Pero nuestros dirigentes políticos conllevan la responsabilidad de hacer el esfuerzo máximo para que el pueblo pueda al fin, gozar lo mejor posible en favor de su suerte y la de la Nación.

Es por ello, que el presente trabajo comprende de Cuatro Capítulos diferenciados entre sí, pero con una secuencia lógica: estos capítulos son: Reforma Política-Antecedentes, Funciones Parlamentarias; Problema en torno al Financiamiento y Cuestión Básica.- Financiamientos de Partidos en México, que consideramos lo más importante de la inquietud que nos motiva.

C A P I T U L O I

- I REFORMA POLITICA.- ANTECEDENTES DE LA FINANCI
 ACION DE PARTIDOS POLITICOS,
II CONSIDERACIONES PARCIALES.

Iniciamos nuestra investigación, recordando las palabras del au
tor H.B. Phillips:

"A través de la Historia, oradores y poetas han e-
naltecido la libertad, pero ninguno ha explicado -
el porqué de su importancia. Nuestra actitud frent
te a tal realidad está basada en si hemos de consid
derar a la civilización como algo fijo o en movi--
miento. En una sociedad que avanza cualquier res-
tricción a la libertad disminuye el número de posib
bilidades que se intentan lograr, con lo que se red
duce el índice de progreso".

I REFORMA POLITICA.- ANTECEDENTES DE LA FINANCIACION DE PARTIDOS POLITICOS.

En el período comprendido en los últimos cincuenta años, Méxi-
co ha estado regido por una Organización Política que le ha --
permitido alcanzar su desarrollo económico, social y político.

Bajo este sistema político constitucional, y quizá por primera

vez en la Historia del País, se alcanzó para todos los mexicanos una determinada medida de justicia, libertad y bienestar. Medida que de ninguna manera puede ser considerada total o completa, pero que indiscutiblemente tampoco puede ser ignorada y desvalorizada.

Esta Organización Política Constitucional fué el resultado de la primera revolución social del Siglo XX; revolución que buscó el respeto a la dignidad humana, el fortalecimiento de los valores nacionales y la vigencia de un estado de Derecho y Democrático. Al paso de cinco décadas, caracterizadas por el esfuerzo y el sacrificio, nuestra revolución está convirtiendo a México en una pujante sociedad industrial.

La nueva sociedad mexicana, tiene derechos y responsabilidades ante sí y ante el mundo diferentes a los de aquella sociedad de principios de siglo. Responsabilidades que no pueden ser cumplidas cabalmente con la vigencia de los mismos conceptos que regían la organización política de la sociedad pos-revolucionaria.

No es que la organización que tuvo el país durante tantos años haya sido incorrecta, al contrario, la actual estructura socio política nos corrige de cualquier mala interpretación.

Lo que sucede es que las características de este modelo social son diferentes a la anterior conformación social, y por tanto, necesita de diferentes concepciones e instrumentos para solucionar sus conflictos y proseguir el Progreso y Crecimiento.

(1)

Sólo comprendiendo lo anterior puede entenderse que en los últimos años, sea un sentir general de la población mexicana que para continuar el desarrollo del país es imprescindible realizar cambios y reformas al sistema político vigente; ese cambio permitirá que se desenyuelvan libremente las fuerzas que han surgido paralelamente y como consecuencia del nacimiento de la sociedad industrial.

Es ampliamente conocido el hecho que gran parte del pueblo de México coincida, a mediados de la década setenta, luego de agudizados conflictos político-sociales que debía instaurarse una mejor organización política-social, para alcanzar una sociedad - en la que cada ser humano pudiera desarrollar su personalidad, y participar en un marco de justicia social, de las decisiones

(1) Friedrich Carl J.- "BOGIERNO CONSTITUCIONAL Y DEMOCRACIA". Instituto de Estudios Políticos, Madrid, España, 1975.

políticas, económicas y culturales,

Este deseo y aspiración del pueblo mexicano fué percibido por - el Régimen del Licenciado José López Portillo, quien expresó en diversas oportunidades la necesidad de modernizar y reformar el sistema político. Esta Reforma, según lo entendió el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, debía perseguir el fortalecimiento de la democracia, la libertad y la justicia social.

La Democracia, expresó el Licenciado López Portillo:

"Se expresa primero en las urnas, pero no se agota simplemente con el voto. Ahí se inicia la democracia. Ella es un estilo de vida, es algo profundamente vital que se renueva todos los días, y que - persigue el mejoramiento económico, social y cultural de un pueblo a través de la participación responsable de la ciudadanía.

La democracia no sólo muestra a todos los hombres iguales ante la ley, sino que también exige que todos los hombres tengan una libre y creciente participación en la formulación de las leyes. La democracia es la síntesis de la libertad y la justi---

cia", (2)

La Libertad significa ser libre de dependencias degradantes y de toda coacción por parte de hombres o instituciones.

No podemos sustraernos de mencionar que la palabra Libertad proviene del Latín "libertas-atis", que indica la condición del -- hombre no sujeto a esclavitud.

La palabra Libertad tiene muchas acepciones. Se habla de la libertad, en sentido muy amplio, como la ausencia de trabas para el movimiento de un ser.

Se dice así, que un animal que vive en el bosque es libre, a diferencia del que vive en un zoológico, o se habla de la caída libre de los cuerpos.

También al hombre suele aplicársele este concepto amplio de libertad; se dice por ejemplo que el hombre recluido en una cár--

(2) López Portillo José.- "FILOSOFIA POLITICA". Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1978.

cel no es libre. (3)

Libertad es tener posibilidad de desarrollar libremente la personalidad propia dentro de los límites trazados por las exigencias de la justicia, la ley y la solidaridad.

Por su parte, la justicia formal es la igualdad de todos ante la Ley.

Pero la Justicia Social es la igualdad de oportunidades para todos.

Se entiende que la justicia social es el criterio que rige las relaciones entre los individuos y la sociedad, sea considerando el punto de vista de los derechos de la sociedad, sea considerando el punto de vista del derecho de los individuos.

Esta justicia realiza la libertad del individuo, al brindarle a todos derechos y oportunidades equivalentes dentro de la sociedad.

(3) "DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO", - Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, México, 1988, Pág. 1987.

Asimismo esta Justicia Social, se opone a la justicia particular, o privada que rige las relaciones de intercambio de bienes entre los particulares.

A fin de concretar estas aspiraciones del pueblo mexicano, el Licenciado José López Portillo, en su carácter de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos dispuso en 1977 que el entonces Secretario de Gobernación y Presidente de la Comisión Federal Electoral, Licenciado Jesús Reyes Heróles, invitara a las asociaciones políticas, instituciones académicas y público en general a participar en Audiencias Públicas a fin de que expresaran y confrontaran sus ideas sobre la Reforma destinada a vigorizar las Instituciones Políticas.

En su mensaje al Secretario de Gobernación, el Licenciado López Portillo manifestó la necesidad de lograr una plena vigencia -- del sistema democrático, acorde con la sociedad contemporánea, para lo cual el;

"Gobierno de la República, debe promover y alentar la incorporación de todas las potencialidades del país, para que las diversas fuerzas, por minoritarias que sean, participen en la realización de -- nuestra unidad democrática".

En estas líneas puso de manifiesto la importancia que se le habría de asignar a los partidos políticos, por minoritarios que sean, en la Reforma que se instrumentaba. (4)

En forma evidente los inspiradores de la Reforma fueron conscientes de que una sociedad sólida sólo puede alcanzarse con un ALTO GRADO DE PARTICIPACION de todos los ciudadanos. Y en razón de que éstos tienen opiniones diferentes y ofrecen alternativas distintas es necesario LA LEGITIMACION DE LA LUCHA DE LOS CONTRARIOS.

Dada la importancia que los partidos políticos en el desarrollo de la sociedad actual, el proyecto de Reforma pretendió asignarles el carácter de instituciones de "interés público". Este carácter que posteriormente se les dió a los partidos, se fundamentaba en el hecho de que esas instituciones políticas prestan un valioso SERVICIO PUBLICO a la sociedad. Servicio público -- por el cual el pueblo todo está muy interesado, ya que de acuerdo a los candidatos que los partidos elijan serán los gobernantes que el pueblo tendrá. Los partidos son un rasgo indispensable

(4) Cfr. López Portillo José.- Ob. Cit.

ble de la democracia; "son algo inevitable y ningún gran país libre ha vivido sin ellos", dijo Lord Bryce.

Los servicios que los partidos deben prestar en un régimen democrático son de los más variados. Entre esos servicios hay algunos de suma importancia;

"FACTOR DE INTEGRACION, INFORMACION, SUSTENTADOR DE PRINCIPIOS Y PUBLICIDAD DE LOS ACTOS".

Los partidos tienen la función de integrar una multitud de intereses, valores y creencias, de cualquier comunidad política, desarrollando a tal efecto programas de acción para informar a la ciudadanía de sus propósitos; programas que van a dar en ideologías completas.

Una ideología y un programa son tan vitales para la vida de un partido como una organización eficaz.

Los partidos tienen objetivos tanto ideales como materiales. Todo partido para alcanzar un grado de continuidad y permanencia debe sustentar principios que conciernen a su funcionamiento en la oposición y en el gobierno.

Mientras son oposición esos principios se sustentan fundamental

mente en el VERBO o la PALABRA; cuando son gobierno se sustentan los principios por medio de los HECHOS.

Finalmente, los partidos deben dar Publicidad de sus acciones a la ciudadanía.

La diferencia existente entre la democracia y el autoritarismo es que la "ropa sucia" en los regímenes apoyados por el pueblo, se "lava" en público, en tanto que bajo el autoritarismo se "lava" entre bastidores, si es que verdaderamente se lava. (5)

Los servicios señalados, para poder realizarse con eficacia, necesitan: contar con recursos financieros para su desarrollo.

Los partidos políticos que no cuentan con recursos materiales se encuentran imposibilitados de recorrer todo un país, para informar adecuadamente a la ciudadanía de sus propósitos e impedidos de integrar organizativamente a los sectores sociales que representan.

Por otra parte, es necesario que el pueblo conozca de dónde pro

(5) Cfr. Duverger Maurice.- "LOS PARTIDOS POLITICOS", Fondo de Cultura Económica, México. 1960.

vienen los fondos que costean las actividades partidarias, pues, por una parte es muy factible que los partidos al verse forzados a asegurarse una mayoría del electorado pluralista y diversificado, se encuentren obligados a diluir su pureza ideológica mediante concesiones a toda clase de intereses materiales, o sea "dependen de la ideología a los donantes".

Por otra parte, la ignorancia o la sospecha de dónde provienen los recursos, lleva inexorablemente a creer que esos fondos provienen de la corrupción o de intereses "antipopulares y antinacionales".

Ambos aspectos señalados ayudan a "perder la fe", de la ciudadanía en torno a la efectividad y pureza de los partidos políticos y por lo tanto, se desconfía de la democracia.

Lo anteriormente expuesto no pasó desapercibido a los inspiradores de la Reforma Política.

El financiamiento de los partidos fué uno de los temas sujetos a discusión y debate en las audiencias públicas convocadas por la Secretaría de Gobernación y la Comisión Federal Electoral. (6)

(6) Cfr. Ranez Agustín.- "LA DEMOCRACIA Y EL SISTEMA DE PARTIDOS POLITICOS". Tecnos. Madrid. 1957.

Los debates realizados fueron altamente ilustrativos y pródigos en conclusiones.

Primeramente transcribiremos las opiniones más importantes que se vertieron sobre FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLITICOS, tanto en las audiencias públicas, como en los periódicos nacionales.

Finalmente, sacaremos algunas conclusiones.

OPINIONES POLITICAS:

-HUMBERTO LIRA MORA- Los políticos deben vivir de la política.

Esta es la única manera de asegurar cuadros dirigentes...

Las modalidades de apoyo para el financiamiento partirían del deber original que tienen los militantes a sostener a sus partidos y por otra parte el sostenimiento suplementario del Estado por la vía de servicios cuantificables en razón del potencial electoral, acaso con mayor énfasis, inclusive apoyos económicos directos, en las etapas propiamente electorales".

-ARNOLDO MARTINEZ VERDUGO, Partido Comunista,-

Una condición indispensable para contrarrestar la desigualdad que existe entre los partidos. es la exigencia de que el Estado costee los -- gastos de las campañas electorales de todos -- los partidos y los de su registro.

Esta medida no garantizará por sí misma la igualdad pero contribuirá a que la desigualdad disminuya.

No se trata de que el gobierno sostenga la actividad de los partidos, sino que costee la actividad electoral.

-ANTONIO CARRILLO FLORES_ Los partidos políticos cumplen un servicio público de la mayor -- trascendencia, cual es el de seleccionar a los candidatos entre quienes la ciudadanía habrá -- de elegir a quienes deben gobernar. Debieron tener, pues, derecho a que el Estado tome a su cargo el financiamiento de esos servicios, como de todos los demás.

-Francisco Javier Gaxiola- Siguiendo el criterio de proporcionalidad y equidad establecido

en la Constitución y aprovechando la experiencia de otros estados sugirieron que se incluya en el presupuesto de egresos de la Federación y entre los partidos que corresponde ejercer a la Secretaría de Gobernación, una de apoyo a los partidos políticos nacionales registrados, cuyo monto fluctuará cada año según los procesos electorales federales que vayan a celebrarse.

Su importe habrá de distribuirse anualmente para gastos fijos, en proporción al número de votos obtenidos por los candidatos de cada uno de la elección anterior.

-HEBERTO CASTILLO, Partido Mexicano de los Trabajadores- ...Se pronuncia en contra de que el gobierno subsidie a los partidos políticos porque además que sería un medio más de corrupción y control políticos, los partidos estarían expuestos a carecer de fondos cuando el Estado arbitrariamente suspendiere o entorpeciera el pago con cualquier pretexto.

-PARTIDO DEMOCRATA REFORMADOR- Ningún partido

político debe ser subsidiado por el Estado, - quedando obligados todos los partidos a solventar sus gastos con las cuotas de sus afiliados. (7)

OPINIONES PUBLICAS:

-ULTIMAS NOTICIAS,- 4 de Agosto de 1977. En un editorial el periódico señaló que si los partidos de oposición hubieran aceptado la -- propuesta de que fueran financiados por el Estado habría desaparecido en México el último vestigio de democracia formal.

Es inocente creer que el gobierno fuera a sostener a partidos políticos para que les hagan real oposición.

Más que ayudas económicas.. Los partidos políticos de oposición necesitan el respeto al voto y la eliminación de las condiciones que hacen que el Partido Revolucionario Institu--

(7) Cfr. "REFORMA POLITICA",- Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral. Audiencias Públicas. México. 1977.

cional, gane de todas, todas.

-EL HERALDO- 6 de Abril de 1977. Este periódico planteó que: la razón de ser de los partidos de oposición en el panorama político nacional está, precisamente, en su independencia del Estado en cuanto al manejo de sus afiliados.

De esta manera la aceptación de un subsidio del Estado representaría el reconocimiento de la debilidad como característica de cada partido y en esa proporción no habría razón para que existieran partidos de oposición, consideramos que este hecho representa un atentado contra la independencia política de los partidos cuya aspiración debe aglutinar a la mayoría del electorado y no vivir a expensas del poder de aquél que ha sido capaz de arribar al poder político mediante la acción política.

II CONSIDERACIONES PARCIALES

El debate público sobre el financiamiento de

los partidos políticos realizado en las Audiencias que estuvieron a cargo de la Secretaría de Gobernación, así como las opiniones vertidas en los periódicos nacionales fueron consideradas por el Ejecutivo Federal para posteriormente enviar al Congreso de la Unión, la iniciativa de Reforma a la Constitución.

Sin embargo consideramos de suma utilidad sacar algunas conclusiones sobre las opiniones públicas vertidas sobre el tema de financiamiento, que indudablemente repercutieron en la opinión de los inspiradores de la Reforma.

1.- Se puso en evidencia por parte de las asociaciones y partidos políticos de oposición, así como el público en general un fuerte prejuicio en torno al financiamiento de los partidos políticos por parte del Gobierno Federal. En parte estos prejuicios estaban basados en experiencias practicadas en el país y por otra parte por temor a la "arbitrariedad" del poder público en cuanto a los mecanismos a utilizar para recaudar fondos y distribuirlos entre los

partidos. Se podrían agregar otros fundamentos más que explicarían la formación de este prejuicio, como lo son el temor a la dependencia de los partidos al Estado o el miedo a la corrupción, pero consideramos que éste es un punto a ser tratado "inextenso" en otro capítulo.

2.- Se observó que los partidos pequeños y nuevos, tenían necesidad de recursos financieros para realizar su actividad política en igualdad de condiciones que los partidos más antiguos y mayoritarios. Estos recursos no podían provenir de los afiliados en la medida que eran partidos de muy reciente aparición en escenario político. A la vez, el buscar donaciones de grupos económicos fuertes los podría llevar a la pérdida de sus ideales para someterse a los ideales del donante.

3.- Se comprobó que tanto los grupos de personas opuestas al financiamiento por parte del Estado, como aquéllos que solicitan ese apoyo del poder público no ofrecían alternativas de

financiamiento que fueran razonablemente pragmáticas y no meros utopismos. (8)

Para el mejor entendimiento del tema que nos ocupa, anotamos -- los siguientes numerales de la Constitución vigente en 1976:

ARTICULO 41.- El pueblo ejerce su soberanía -- por medio de los Poderes de la Unión en los casos de la competencia de éstos, y por los de -- los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

PROYECTO DE REFORMA

ARTICULO 41.- El pueblo ejerce su soberanía -- por medio de los Poderes de la Unión en los ca-

(8) "REFORMA POLITICA".- Ob. Cit.

ses de la competencia de éstos, y por los de -- los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Los Partidos Políticos son entidades de interés público; la Ley determinará las formas especificas de su intervención en el proceso electoral.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la repre--sentación nacional y como organizaciones de ciudadanos hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Los partidos políticos tendrán derecho al uso -

en forma permanente de los medios de comunicac--
ción social, de acuerdo con las formas y proce--
dimientos que establezca la Ley.

En los procesos electorales federales los parti--
dos políticos nacionales deberán contar, en for--
ma equitativa, con un mínimo de elementos para
sus actividades tendientes a la obtención del -
sufragio popular.

Los partidos políticos nacionales tendrán dere--
cho a participar en las elecciones estatales y
municipales. (9)

(9) "REFORMA POLITICA".- Idem.

C A P I T U L O I I

- I FUNCIONES PARLAMENTARIAS.
- II DEBATE SOBRE EL ARTICULO 41 DE LA CONS-
 TITUCION.
- III CONSIDERACIONES PARCIALES DEL DEBATE
 PARLAMENTARIO.
- IV CONSIDERACIONES SOBRE LA LOPE.

Damos por iniciado el presente Capítulo, haciendo resaltar las palabras del Autor Menhennet:

"Los parlamentos aparecen como organismos integradores, a través de los cuales la política gubernamental y las pretensiones de los distintos grupos se exponen ante la opinión pública, con el fin de descubrir el equilibrio conveniente. Los miembros del Parlamento, como representantes de la voluntad del pueblo libremente expresada, constituyen la base de la libertad y de la democracia". (10)

I FUNCIONES PARLAMENTARIAS

Hasta hace poco las Asambleas Parlamentarias constituyeron el Núcleo Institucional del moderno gobierno representativo. En la actualidad es el poder ejecutivo, cuando representa a un partido mayoritario, quien tiende a convertirse en lo más de-

(10) Menhennet David.- "EL PARLAMENTO EN PERSPECTIVA". Editorial Trillas. México. 1968.

cisivo e importante del gobierno. No obstante, los Parlamen--
tos siguen ejerciendo funciones de envergadura y constituyen -
la expresión más directa y representativa de la voluntad ciuda--
dana. Conservar y fortalecer esa actividad parlamentaria es -
requerimiento de toda democracia.

Entre las funciones más importantes de las Asambleas Parlamen--
tarias, se suelen señalar las siguientes:

- I Controlar
- II Legislar
- III Integrar
- IV Educar
- V Deliberar.

Con respecto a la Primer Función, John Mill sostuvo que todo -
Parlamento debía "vigilar y controlar al gobierno; enfocar la
luz de la publicidad sobre sus actos; obligar a una plena ex-
posición y justificación; o si los hombres que componen el go-
bierno abusan de la confianza, expulsarlos del cargo". La
importancia de esta función, descrita ejemplarmente por Mill,
radica en que el Parlamento es constantemente limitado por el
poder ejecutivo, quien no sólo reclama libertad de acción y e-
jerce poderes frente a los representantes del pueblo sino, que

además, penetra dentro de él para neutralizarlo en su autonomía e independencia. Además esta función parlamentaria permite neutralizar el poder central, hecho de suma importancia, -- puesto que el "poder absoluto corrompe absolutamente".

Otra actividad primaria y primordial del Parlamento es la de - Colegislar. Son los miembros de estas asambleas quienes deben sancionar las leyes que rigen la sociedad, teniendo en cuenta que no son Filósofos Políticos, sino Políticos Prácticos, que actúan en representación de quienes los han elegido.

Igualmente, los Parlamentos aparecen como organismos integradores y coordinadores, de intereses y puntos de vista que difieren.

Por su intermedio se expone al gran público la política del gobierno y las reclamaciones de los distintos grupos de intereses para posteriormente encontrar un equilibrio conveniente. Se trata que el punto conveniente sea ensayado en los hechos con mínimos de flancos descubiertos.

Finalmente, la función educadora de los Parlamentos es también altamente significativa. Por medio de la publicidad de los debates, el ciudadano común puede enterarse de los pro y los con

tra de las propuestas de la ley pendiente, con toda claridad.

El choque de los representantes ayuda al ciudadano a enterarse de la "res publicae", y de esta forma a aprender y educarse.

Sin embargo, esta función completamente lograda en sociedades pequeñas y pre-industriales, exige todo un esfuerzo conjunto - para que ella no se pierda en la sociedad superdesarrollada.

Ahora bien, la mayor parte de estas funciones se cumplen mediante la actividad específica del Parlamento: la deliberación (de "parlare").

De esta actividad surgen dos funciones: como representantes de un país, unifican a la comunidad mediante llamamientos periódicos, basándose en un continuo proceso de educación y propaganda; como organismo deliberante se comprometen a resolver los problemas concretos de la actividad comunitaria, mediante la discusión abierta de distintos puntos de vista.

Por estas importantes funciones que desempeña el Parlamento en una sociedad democrática y -como dijo W.I. Jennings-, porque - el secreto de la perpetua juventud de las Asambleas Parlamentarias estriba en la habilidad de adaptar las técnicas de su -- práctica y funcionamiento, de manera que resuelvan los proble-

mas de las nuevas generaciones, es que la Reforma Política -- quiso, por una parte, legitimar sus propuestas mediante su de ba te y aprobación en el Congreso de la Unión, y por la otra, introducir en ella reformas al mecanismo parlamentario para - que se fortalezca con el ingreso de nuevas agrupaciones políticas.

Con el objeto de que el Congreso de la Unión se fortaleciera, con lo que se favorecería al progreso y desarrollo político - de México, la Iniciativa de Ley de Reforma a la Constitución pidió a las mayorías que reconocieran los derechos de las minorías, se las respetasen y se vieran en sus discrepancias -- una contribución a la formación de la conciencia nacional.

A su vez solicitó a las minorías que con la Reforma, adquirie ran al más alto compromiso posible: el de participar en el gobierno del país del modo en que las minorías lo hacen en la - democracia.

Uno de los puntos específicos que la Iniciativa de Reforma incorporó en su texto para que fuera debatido en el Congreso, - es el referido a cómo deben financiarse los partidos políticos.

Por ello, dentro del esquema general del reconocimiento de la

importancia del Parlamento y, por consiguiente, de los partidos políticos, parece oportuno conocer, lo más claramente posible, el debate parlamentario en torno al financiamiento de partidos. Ver qué han dicho, qué han expresado, y qué opinión general representan los legisladores, es un importante punto de partida para el análisis y toma de decisiones prácticas sobre el tema.

II DEBATE SOBRE EL ARTICULO 41 DE LA CONSTITUCION.

Las opiniones sobre el financiamiento de partidos políticos - vertidas por los participantes de las audiencias públicas convocadas por la Secretaría de Gobernación y la Comisión Federal Electoral, como las expresadas por medio de la prensa nacional, fueron evaluadas por el Ejecutivo Federal a fin de establecer un mecanismo legal de financiamiento.

Las conclusiones obtenidas por el gobierno, fueron por primera vez conocidas en el Informe Presidencial al Congreso, en 1977 en el que se dijo que "por ley y no en forma vergonzan--

te" se garantizará a los partidos políticos "un mínimo de elementos para sus actividades".

Esta idea fué estructurada en la Iniciativa de Reforma al Artículo 41 de la Constitución que se envió al Congreso de la Unión, para que los legisladores deliberaran en torno a ella y posteriormente resolvieran. La iniciativa expresaba que:

"El carácter público que se reconoce a los partidos políticos, hace necesario conferir al Estado la obligación de asegurar las condiciones para su desarrollo y de propiciar y suministrar los elementos - que éstos requieren en su acción destinada a recaabar su adhesión ciudadana".

A tal efecto, el Ejecutivo proponía la introducción en el Artículo 41 de la Constitución del siguiente párrafo:

"En los procesos electorales federales los partidos políticos nacionales deberán contar, en forma equitativa con un mínimo de elementos para su actividad tendiente a la obtención del sufragio popular" (11)

(11) "DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS". L Legislatura. Año II Tomo III. No. 19. México 20 de Octubre de 1977.

Como era lógico suponer, en la Cámara de Diputados, la reforma al Artículo 41, fué objeto de arduas discusiones por parte de sus miembros. Los partidos políticos se dividieron en dos posiciones: unos en favor de la introducción del párrafo sobre financiamiento de los partidos y otros en contra.

Las opiniones en contra fueron vertidas por el diputado Gonzalo Altamirano del Partido Acción Nacional y por la diputada Marcela Lombardo del Partido Popular Socialista. Las opiniones en pro estuvieron a cargo del diputado González Azcuaga del Partido de la Revolución Mexicana y por el diputado Miguel Montes y Artemio Iglesias del Partido Revolucionario Institucional.

El diputado Altamirano (PAN), sostuvo que el financiamiento de los partidos políticos por parte del "Estado u otras fuentes inconfesables", llevaría a la pérdida de la independencia y dignidad de los partidos. Esto sería así porque, a juicio del diputado, es "incongruente aceptar recursos de un sistema político que se combate".

Sostuvo también que la iniciativa de Reforma no era nada clara con respecto a cuáles serían los mecanismos o criterios -- que se tomarían para otorgar en "forma equitativa", los recuru

sos para los partidos. En caso de que ese criterio se realizara por los votos obtenidos, se estaría "subsidiando no al esfuerzo de los partidos, sino que se estaría subsidiando el el voto mismo de los ciudadanos porque al mayor número de votos mayor subsidio, y esto no puede ser concebido".

Finalmente, el diputado Altamirano expresó que si se quiere un "gobierno fuerte, respetable y respetado, si se quiere partidos de oposición que sean verdaderamente independientes al gobierno", entonces "se debe rechazar la iniciativa a este artículo, porque México ya no necesita verdaderos partidos que contribuyan a engrandecer la democracia en México y que contribuyan a perfeccionar la armonía entre todos los mexicanos"

Por su parte, la diputada Marcela Lombardo (PPS), al manifestarse en contra de la introducción del párrafo sobre financiamiento de partidos al Artículo 41, expresó que "corresponde a los propios militantes de cada partido determinar el régimen de su vida interna, así como su independencia, dado que el derecho de contar con los elementos necesarios en forma equitativa, en ningún caso podría interpretarse como el otorgamiento de un subsidio o regalía que mediatice sus actividades"

(12)

(12) Cfr. "DIARIO DE LOS DEBATES".- Ob. Cit.

El diputado González Azcuaga (PARM), en defensa de la introducción al párrafo al artículo 41, sostuvo que con las "nuevas responsabilidades que se están atribuyendo a los partidos políticos, requieren tener un mínimo de elementos para su financiamiento".

Ante estas nuevas responsabilidades, sin duda, el Estado debe contribuir, aunque sea con elementos mínimos, para el sostenimiento y desarrollo de los partidos, que ahora es también el desarrollo político de México... Más adelante, al referirse a la democratización interna de los partidos políticos, el mismo diputado Azcuaga, dijo que los partidos ganan en democratización si hay recursos para que el partido apoye a los candidatos que se destacan por su militancia y capacidad.

"Cuando no hay recursos, el partido político suele apoyar a un candidato que pueda autofinanciar su campaña, sea cual fueren otras condiciones que merecieran ponderarse..."

En alusión franca al representante del Partido Acción Nacional que le había precedido en la palabra, el citado diputado del PARM dijo que es un mito que los partidos no necesitan subsidio, pues todos saben que "la política se hace con esfuerzo, con capacidad y con voluntad del pueblo, pero también

se hace con un mínimo o máximo, pero finalmente con una canti
dad cualquiera de recursos".

Sostuvo Azcuaga, que es mejor que los recursos provengan de -
canales claramente establecidos en las directivas de los par-
tidos que alleguen de grupos de industriales, financieros, --
clericales, en forma oculta y por intereses no siempre publi-
cables.

Por su parte, el diputado Artemio Iglesias (PRI), en defensa
de la iniciativa del Ejecutivo sostuvo que "siendo los parti-
dos instrumentos intermediarios o vehículos" de la participa-
ción ciudadana, el Estado eleva al rango constitucional la "o
bligación de proporcionarles en forma equitativa los elemen-
tos mínimos que garanticen" su desarrollo en los procesos e-
lectorales.

Cuestionando la opinión del diputado del PAN, Gonzalo Altami-
rano, en cuanto sostuvo que estos recursos iban contra la dig-
nidad de los partidos, el diputado Iglesias negó que lo expre
sado en la inciativa -otorgar recursos a los partidos- , fue
ra vergonzante y así lo había expresado el Licenciado José Ló-
pez Portillo. Estos "elementos mínimos de ninguna manera, en
fatizó el diputado del PRI, son una dádiva, una regalía que o

fende a quien la recibe y denigra a quien la otorga" (13)

Cerrando los argumentos en favor de la incorporación del párrafo sobre el financiamiento, hizo uso de la palabra el diputado Miguel Montes, del Partido Revolucionario Institucional. Consideró que el artículo impugnado por Acción Nacional tenía como objeto "facilitar a los partidos políticos con limpieza, con dignidad, para que tengan elementos que les permitan una mayor comunicación con la ciudadanía cuya voluntad quieren -- captar, y esto no es vergonzante ni va contra la dignidad, y cuando esté establecido constitucionalmente será una obligación estatal, cuyo cumplimiento deberán y podrán exigir con - limpieza todos los partidos políticos".

"Creo -continuó el diputado Montes- que esto no va contra la dignidad de ningún partido, lo creo con toda sinceridad, con toda honestidad... Si los partidos se definen como entidades de interés público, el "Estado tiene interés en el apropiado funcionamiento. Por eso les otorgará los elementos necesarios para que realicen su trabajo político".

(13) Cfr. "DIARIO OFICIAL DE DEBATES".- Ob. Cit.

Finalmente agregó el diputado del PRI que no debía constituir un motivo de preocupación el que no se haya determinado en la Constitución cómo debían distribuirse los recursos mínimos es tablecidos en el Artículo 41. No debe haber preocupaciones -- sostuvo contestando al argumento del diputado Altamirano por- que ello será indudablemente motivo de una LEY REGLAMENTARIA, basada en muchos sistemas que existen en el mundo.

El diputado Altamirano cerró el debate desmintiendo categóricamente que su partido reciba dinero de empresarios o de otras fuentes. Pero en la ocasión vertió algunos conceptos que son importantes transcribir.

Dijo que coincidía con el representante del PRI en que los -- sistemas democráticos requieren de partidos que obtengan recursos en forma lícita para afrontar los numerosos gastos que lleva implícito una actividad partidaria. Lo que estoy en -- desacuerdo continuó -es que los partidos políticos obtengan recursos de otras fuentes que no sean de ellos mismos, o sea, que esos recursos materiales que necesitan los partidos y que utilizan para su actividad sean propios, provenientes de sus militantes y no del Estado o de otras fuentes que pueden considerarse vergonzosas. Este es un argumento -que debe considerarse- de desidencia parcial, ya que no se cuestiona la ne

cesidad de fondos sino su origen.

Concluido el debate, se pasó a votación. El resultado fué el siguiente:

216 votos en favor de la incorporación del párrafo
al Artículo 41 de la Constitución; y,
17 votos en contra.

III CONSIDERACIONES PARCIALES DEL DEBATE PARLAMENTARIO.

A) Existió en la iniciativa de Reforma un reconocimiento expresso del Poder Ejecutivo al Parlamento, por las importantes funciones que realiza y por el papel que cumple en la democracia contemporánea. Esto surge del mensaje de iniciativa de los fines que persigue la Reforma y -- por haberse encargado a los miembros del propio poder legislativo la más amplia discusión sobre la reforma -- proyectada.

- B) Existe igual conciencia sobre la importancia del Parlamento en el seno del Poder Legislativo.
- C) En consecuencia, en todos los ámbitos de la estructura política nacional (Poder Ejecutivo y Poder Legislativo) existe por unanimidad el reconocimiento a la importancia institucional de la Asamblea Parlamentaria para la democracia y de los partidos para una y otra.
- D) En cuanto al financiamiento de partidos políticos (que debe ser analizado dentro del contexto de aquella opinión principal arriba señalada), hubo una posición central que debe ser subrayada, más allá de las claras -- discrepancias. Todos los integrantes del Parlamento -- coincidieron que SIN RECURSOS ECONOMICOS LOS PARTIDOS POLITICOS NO PUEDEN CUMPLIR CABALMENTE SUS FUNCIONES.
- E) Aceptadas las conclusiones C y D, la discrepancia entre los integrantes del Congreso de la Unión, se desarrolló sobre los siguientes puntos:
- 1.- Unos aceptaron lisa y llanamente la ayuda económica por parte del Estado.
 - 2.- Otros se opusieron tajantemente a toda ayuda gu--

bernamental.

3.- Finalmente, hubo quienes se opusieron exclusivamente a la ayuda dineraria.

F) Los que negaron la ayuda económica del gobierno, se opusieron por:

- 1.- Considerarla vergonzante y denigrante.
- 2.- Considerarla como medio de sometimiento y dependencia.
- 3.- Considerarla como medio de controlar la oposición.
- 4.- Considerarla no incumbencia del gobierno, sino de los militantes de partido.

G) Los que apoyaron la ayuda económica del Estado no distinguen entre la ayuda del Estado y el derecho obligación de la sociedad para sostener sus propias instituciones políticas.

Una de ellas es el Estado; otras son los partidos. Así como se sostiene financieramente al Estado -a través - de impuestos, derechos, etc.- por considerarlo de interés público, así debe sostenerse a los partidos por la función pública que realizan. Esa falta de distinción

perjudica la posición que reclama la ayuda estatal y -- desvanece los argumentos de la oposición.

- I) Las reservas planteadas por la oposición son en algunos casos exageradas; pero en otros tienen justificación -- por experiencias realizadas por el Ejecutivo.
- J) Ambas posiciones -oficiales y opositoras-, dejan pendiente el punto de la REGAMENTACION DEL FINANCIAMIENTO. El Artículo 41 tiene una incongruencia: Cómo suministra rá el Estado los recursos mínimos para los partidos. Esa duda quedó resuelta por la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.

IV CONSIDERACIONES SOBRE LA LOPE

En el apartado precedente hicimos notar que durante el debate parlamentario en torno al artículo 41 de la Constitución Política, algunas dudas quedaron sin aclaración. Unas de esas interrogantes se refería a la FALTA DE PRECISION del párrafo -- cuatro del Artículo citado, en cuanto a ¿Qué debía entender-

se por "mínimos elementos" para el buen desarrollo de la actividad de los partidos políticos en procesos electorales?.

Otra duda apuntaba a conocer ¿Cómo habría de reglamentarse, y en qué términos, el financiamiento de las asociaciones políticas?

La Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPE), aprobada en 1977, buscó -en lo que respecta al financiamiento- aclarar aquellas dudas, así como todas las que pudieran presentarse a causa de la reforma introducida en la Constitución.

Así en el Capítulo VI, Artículo 48, se estableció:

"Los partidos políticos tendrán las siguientes prerrogativas:

- I Tener acceso en forma permanente a la radio y 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 excepción de impuestos y derechos, y
- V Disfrutar de franquicias postales y telegráficas que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones".

El Artículo 49 de la LOPPE, si bien tomaba los recaudos necesarios para aclarar en su parte introductoria que las modalidades, formas y requisitos, de las prerrogativas que anunciaban iban a ser determinadas por disposiciones surgidas de la Comisión Federal Electoral, se explayaba sobre los derechos y obligaciones apuntados en el artículo anterior, es decir, sobre los aportes que el Estado suministraría a los partidos políticos para el mejor cumplimiento de su función social.

Dice el Artículo 49 de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales:

"Artículo 49.- La Comisión Federal Electoral de terminará mediante disposiciones generales, las modalidades, formas y requisiciones que deberán satisfacerse para el ejercicio de las prerrogativas a que se refiere el artículo anterior.

Dichas disposiciones se sujetarán en todos los casos a las bases siguientes:

Sección A. Radio y Televisión.

- a) Para el uso permanente que los partidos políticos hagan de la radio y la televisión, la Comisión Federal Electoral será órgano de coordinación y la Comisión de Radiodifusión de producción técnica;
- b) Del tiempo que por ley corresponde al Estado en las frecuencias de la radio y en los canales de la televisión, cada uno de los partidos políticos dispondrá de una parte de dicho tiempo en forma equitativa y mensual en los términos de las normas que al efecto se dicten;
- c) Los tiempos destinados a los partidos políticos tendrán preferencia en la programación que del tiempo estatal formula la Secretaría de Gobernación, en las frecuencias de la radio y en los canales de televi

visión comerciales y culturales;

- d) La duración de las transmisiones será incrementada en períodos electorales;
- e) Las transmisiones serán siempre de cobertura nacional; en períodos electorales tendrán además las modalidades que se contengan en el ordenamiento respectivo;
- f) La Comisión de Radiodifusión determinará las fechas, los canales, estaciones y los horarios de las transmisiones;
- g) La Comisión de Radiodifusión tendrá a cargo los aspectos técnicos de la realización de los programas de radio y televisión y de las aperturas de los tiempos correspondientes;
- h) Las transmisiones podrán estar integradas -- con el programa de un sólo partido o con los programas de varios o de todos los partidos;
- i) Cada partido determinará libremente el conte

nido de las transmisiones que correspondan al uso de su tiempo, las cuales podrán ser de los siguientes tipos: informativa, de esparcimiento, de análisis económico, político, social o cultural, de difusión de tesis, ideas, principios y doctrinas. Los partidos políticos podrán cambiar en sus programas los tipos mencionados. Las transmisiones deberán apegarse a las disposiciones constitucionales y legales sobre la materia.

- j) Sin perjuicio de lo dispuesto en la literal "e" de esta Sección, a solicitud de los partidos podrán transmitirse programas en cobertura regional. Estos programas no excederán la mitad del tiempo asignado a cada partido para sus programas de cobertura nacional y se transmitirán además de éstos.

En todo tiempo la Comisión Federal Electoral podrá solicitar la ampliación de tiempos asignados a los partidos políticos en

la radio y la televisión, así como la frecuencia de sus transmisiones en estos medios de comunicación, para lo cual elaborará los estudios que sean pertinentes.

La Comisión Federal Electoral dictará los acuerdos pertinentes a fin de que el ejercicio de esta prerrogativa en períodos electorales extraordinarios se realice con las modalidades de tiempos, coberturas, -- frecuencias radiales y canales televisivos que dicho Órgano determine para la transformación de los programas de los partidos políticos con contenidos regionales o locales. Este tiempo de transmisión de los partidos, no se computará con el utilizado -- en emisiones de cobertura nacional.

Sección B. Publicaciones.

- a) Para la edición de las publicaciones mensual y trimestral a que se refiere la fracción y del Artículo 42 de esta Ley, a los partidos políticos se les proporcionarán -

los recursos indispensables, tales como: papel, impresión, distribución, y los me dios para mantener su propio cuerpo de redactores, conforme a las normas relati vas;

- b) Los partidos políticos podrán utilizar - espacio en la publicación que edite la - Comisión Federal Electoral, en el que in sertarán artículos, ensayos y cualquier otro material informativo de su interés, y

- c) La publicación a que se refiere el inciso b) de esta sección tendrá el carácter la periodicidad, el tiraje y el número - de páginas que determine la Comisión Federal Electoral.

Sección C. Campañas Electorales
y Propaganda.

- a) Una vez efectuado el registro de candida tos cada uno de los partidos contará con un número de carteles y folletos para --

que el electorado tenga la información básica sobre las personas postuladas. El cartel contendrá la denominación, emblema, color o colores, lema y nombre del candidato; el folleto dará a conocer sus datos biograficos y el ideario que sustente.

- b) En cada distrito electoral uninominal, la Comisión Federal Electoral reservará espacios para colocar bastidores y mamparas en las que se fijarán conjuntamente los carteles de los partidos políticos contendientes a que se refiere el inciso anterior;
- c) Los partidos políticos tendrán a su disposición un local para celebrar reuniones públicas tendientes a obtener la adhesión popular, en las cabeceras de los distritos electorales uninominales;
- d) Los candidatos serán auxiliados en la realización de sus recorridos electorales;
- e) La Comisión Federal, las comisiones loca--

les y los comités distritales electorales, convendrán con las autoridades federales, estatales y municipales, las bases y los procedimientos a que se sujetará la fijación de propaganda en lugares de uso común o de acceso público;

- f) La propaganda no podrá fijarse en los monumentos artísticos, edificios públicos o coloniales. En los locales particulares sólo podrá hacerse con la autorización de quien pueda otorgarla;
- g) Cada partido deberá cuidar que su propaganda no modifique el paisaje ni perjudique a los elementos que forman el entorno natural. En consecuencia, se abstendrán de utilizar con estos fines, accidentes o rográficos tales como cerros, colinas, ba rancas y montañas, y
- h) El presupuesto de la Comisión Federal Electoral establecerá las partidas adecuadas para cubrir los gastos que se origi--

nen en el cumplimiento de las disposiciones de las secciones A, B y C.

Sección D. Impuestos y Derechos.

Los partidos políticos no causarán los impuestos y derechos siguientes:

- a) Del timbre, en los contratos de arrendamiento, compraventa, donación y expedición de copias;
- b) Los relacionados con las rifas y sorteos que celebren previa autorización legal y con las ferias, festivales y otros eventos que tengan por objeto allegarse recursos para sus fines;
- c) Sobre la renta, en las utilidades gravables provenientes de la enajenación de los inmuebles adquiridos por compraventa o donación, para el ejercicio de sus funciones específicas;

- d) Por la venta de los impresos que editen, relacionados con la difusión de sus principios programas, estatutos, propaganda y por el -- uso de equipos y medios audiovisuales en la misma, y

- e) Los derechos por certificaciones y por expedición de copias.

Tal como se estableciera en la Ley Federal, y en particular en el Artículo 49, la Comisión Federal Electoral dictó un Reglamento para las Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. Las modalidades, formas y requisitos que debería presentar el financiamiento de los partidos políticos por parte del Estado, fue reglamentado en el Capítulo III titulado "de las prerrogativas". --

(14)

Ahora bien, un examen cuidadoso de las disposiciones adoptadas en torno al financiamiento, sea en la Constitución o en la Ley

(14) "LEY FEDERAL DE ORGANIZACIONES POLITICAS Y PROCESOS ELECTORALES".- México. 1981.

Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, permite observar una dicotomía en cuanto a las formas de ayuda que prestara el Estado a los Partidos. Una de esas formas, si bien se menciona, siempre se lo hace confusamente y sin mayores explicaciones. La otra, en cambio, siempre es ampliamente explicada, y de hecho es a la que se dedica el REGLAMENTO, dictado por la Comisión Federal Electoral.

La primera forma de financiamiento, a la que los textos legales se refiere como "elementos mínimos", es la que mayores debates ha generado y aún sigue ocasionando. La mayoría de las opiniones coinciden en afirmar que esos recursos mínimos no tienen nada que ver con los "bienes tangibles" expresados en las PRERROGATIVAS del Artículo 49.

Esa coincidencia, sin embargo, no es tan unánime en cuanto se le quiere llenar de contenido a la expresión.

Aunque, para ser sinceros, todos los preocupados por la materia INTUYEN cuál es el contenido de la expresión "ELEMENTOS MINIMOS" EL DINERO.

Pero ello no sólo es una intuición, ya que los lineamientos generales del Artículo 49 de la LOPPE, como su reglamentación, no

arrojan ninguna luz sobre el inciso tercero del Artículo 48 de la mencionada ley.

Esta situación ha determinado que algunos sectores políticos -- consideren que en tanto no se defina lo que comprende el inciso III del Artículo 48, el financiamiento otorgado en la actualidad a las asociaciones políticas está cojo.

La LOPPE, no ha cumplido en parte de las expectativas y promesas realizadas durante el debate parlamentario sobre el Artículo 41 de la Constitución Federal.

Es más, quienes así piensan sostienen que en estos momentos debe hablarse de un "cuasi" FINANCIAMIENTO.

Estas opiniones, en definitiva, parten del supuesto de que las actuales prerrogativas -ampliamente definidas y normadas- deben ir acompañadas de apoyo monetario, ya que solamente el dinero les permitirá a los partidos políticos satisfacer necesidades y fines particulares, sin tener que sujetarse a propósitos tan específicos como los señalados en el Artículo 49.

Otros sectores políticos en cambio, al considerar que el Estado no debe ayudar con dinero a los partidos e intuyendo que el in-

ciso II del Artículo 48 deja abierta la posibilidad, proponen - la supresión de ese apartado y la incorporación de otro en el Artículo 49 que diga expresamente: Queda prohibido toda entrega en numerario a los partidos políticos por parte del poder público". (15).

Por su parte, consideramos que el gobierno y el partido mayoritario comulgan con la primera idea, es decir financiar con dinero a las organizaciones políticas más allá de las otras prerrogativas.

Esta conclusión la extraemos, por un lado, de los lineamientos del inciso III del Artículo 48 propuesto por el Poder Ejecutivo por el otro, de las expresiones vertidas en el Congreso de la Unión por los integrantes del Partido Revolucionario Institucional y más aún las recientes declaraciones del Secretario de Gobernación, Profesor Enrique Olivares Santana, que señalan que se otorgará una ayuda de quinientos millones de pesos a los partidos para que éstos puedan desarrollar sus actividades electorales, con motivo de la próxima elección presidencial.

(15) "INICIATIVA PRESENTADA POR EL PARTIDO ACCION NACIONAL AL CONGRESO DE LA UNION".- 14 de Octubre de 1980. México.

(16) "PERIODICO EXCELSIOR".- México, Noviembre de 1981.

Al no existir hasta la fecha una clara definición que precise - en qué consisten los elementos mínimos y al no existir una amplia reglamentación procesal de cómo distribuir esos elementos a los partidos políticos, salvo la expresión ambigua de que se hará en "forma equitativa" (inciso III), las asociaciones políticas tienen el derecho a expresarse, apoyar, oponerse y combatir medidas como la propuesta por el Profesor Olivares Santana.

Así el periódico Excélsior del día 10. de Diciembre de 1981, -- transcribe diferentes opiniones políticas en torno a la medida prometida por el Secretario de Gobernación; Gonzalo Altamirano expresó que el PAN seguirá recibiendo las prerrogativas de televisión, prensa y etc., pero rechazará enérgicamente cualquier -- dinero que le ofrezca el gobierno.

Por otra parte, Samuel Meléndrez del PSUM, afirmó que recibirán el dinero, puesto que ello no es un subsidio y no entraña un -- compromiso con el gobierno. Esta última opinión fué compartida por Sánchez Aguilar del PSD.

¿Qué partido tiene razón?... Desde el punto de vista legal, ninguno de ellos, puesto que la ley da lugar a diferentes interpretaciones antagónicas. Por lo tanto, transcurridos los años, el problema subsiste. Es necesario dar una respuesta definitiva -

tratando de abandonar las "soluciones pragmáticas.

Con el propósito de comprender lo mejor posible el tema que -- nos ocupa, hemos considerado pertinente hacer referencia, al:

Reglamento de los Organismos Electorales y Previsiones para la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electora--- les.

CAPITULO III

De las Prerrogativas.

Artículo 31.- Los partidos políticos, conservando su libertad en el uso de las prerrogativas que les confiere la ley tendrán, en todo caso, igualdad de condiciones para su ejercicio.

Artículo 32.- La Comisión Federal Electoral para hacer efectivas las prerrogativas de los partidos políticos se sujetarán a las disposiciones de la -- ley y a las contenidas en este reglamento a sus pro pios acuerdos y a las partidas correspondientes de su presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados

del H. Congreso de la Unión.

Artículo 33.- El Secretario Técnico proveerá lo necesario para que las prerrogativas a los partidos políticos se cumplan en todos sus aspectos, en los términos de la ley, de este reglamento y los acuerdos de la Comisión Federal Electoral y de su Presidente.

Sección A

Radio y Televisión

Artículo 34.- Del tiempo total que le corresponde al Estado en la radio y la televisión, los partidos políticos disfrutarán de un tiempo mensual mínimo de dos horas y hasta de un máximo de cuatro horas en cada uno de estos medios de comunicación social.

Del tiempo que la Comisión Federal Electoral determine, a cada uno de los partidos le corresponderá igual cantidad sin que el tiempo para cada partido político sea inferior a 15 minutos mensuales.

A partir del día 10. de marzo del año de la elección, y hasta tres días antes de ésta, se podrán determinar tiempos adicionales para cada partido político.

La Comisión Federal Electoral gestionará el tiempo en la radio y la televisión, que sea necesario para la difusión de sus actividades.

Artículo 35.- Para los efectos del artículo anterior se estará a las siguientes reglas:

1.- Cada semana habrá hasta cuatro programas de los partidos políticos en dos días diferentes, con duración hasta de 15 minutos cada uno: La Comisión de Radiodifusión, semestralmente, señalará los días y horas, así como los canales y estaciones para las transmisiones de los programas de los partidos.

2.- Los partidos políticos harán uso de su tiempo mensual en dos programas semanales y el orden de presentación de los programas de los partidos políticos se hará mediante sorteo.

Artículo 36.- La Comisión Federal Electoral, a --
través de la Secretaría Técnica, ordenará a la Co-
misión de Radiodifusión que al establecer el calen-
dario de transmisiones de los programas de los par-
tidos políticos, se incremente la frecuencia de la
transmisión de los mismos, en la medida en que se
aproxime el día de la elección.

Artículo 37.- Los tiempos destinados a las trans-
misiones de los programas de los partidos políti-
cos y de la Comisión Federal Electoral, tendrán --
preferencia dentro de la programación general que
se formule para el tiempo estatal en la radio y la
televisión y cuidará que los mismos sean transmi-
dos en cobertura nacional.

Artículo 38.- Los partidos políticos deberán pre-
sentar, con la debida oportunidad a la Comisión de
Radiodifusión, los guiones técnicos para la produc-
ción de sus programas. El guión que presenten los
partidos políticos deberá ajustarse a las posibili-
dades técnicas del órgano de producción.

Artículo 39.- La Comisión de Radiodifusión es el

Órgano técnico que tiene a su cargo la producción y difusión de los programas de radio y televisión de los partidos políticos. Los programas serán - producidos de acuerdo al guión técnico que presenten los partidos políticos, mediante grabación -- previa a su transmisión.

Artículo 40.- Los programas de radio y televi--- sión se realizarán en los lugares que para tal efecto disponga la Comisión de Radiodifusión.

Artículo 41.- Cada partido político nombrará un representante responsable ante el órgano de producción técnica, con las facultades necesarias para tomar las decisiones en la elaboración de sus programas.

Artículo 42.- La Comisión de Radiodifusión tomará las medidas necesarias para que la programación que corresponde a los partidos políticos, tenga - la debida difusión a través de la prensa de circulación nacional.

Artículo 43.- La Comisión Federal Electoral, to-

mando en cuenta las experiencias y los estudios técnicos que realice, podrá solicitar la ampliación de los tiempos asignados a los partidos políticos en la radio y la televisión, así como la frecuencia de sus transmisiones en estos medios de comunicación.

Sección B

De las Franquicias Postales y Telegráficas.

Artículo 44.- Los partidos políticos gozarán de franquicias postales en los siguientes términos:

1o. Sólo podrán hacer uso de las franquicias postales los comités nacionales, regionales, estatales y distritales de cada partido.

2o. Los partidos políticos acreditarán ante la Secretaría Técnica de la Comisión Federal Electoral, dos personas autorizadas por cada uno de sus

comités, para facturar el envío de su correspondencia ordinaria, su propaganda y sus publicaciones periódicas.

La Secretaría Técnica comunicará a la autoridad -- competente los nombres de las personas autorizadas y hará las gestiones necesarias para que se les -- tenga por acreditados;

3o. Los comités nacionales podrán remitir a toda la República, además de su correspondencia, la propaganda y sus publicaciones periódicas; los comités regionales, estatales y distritales podrán remitirlas a su Comité Nacional y a los comités y afiliados de sus respectivas demarcaciones territoriales;

4o. La Comisión Federal Electoral, escuchando a los partidos políticos, gestionará ante la Dirección General de Correos el señalamiento de la oficina u oficinas en la que éstos harán los depósitos de su correspondencia, a fin de que sean dotadas de los elementos necesarios para su manejo;

Las personas autorizadas y registradas por cada comité ante la Secretaría Técnica de la Comisión Federal Electoral, deberán facturar los envíos y firmar la documentación respectiva, y

5o. Las franquicias postales de los partidos políticos ampararán sus envíos, por vía de superficie dentro del régimen interno.

Artículo 45.- Los partidos políticos gozarán de las franquicias telegráficas, en los términos siguientes:

1o. Sólo podrán hacer uso de las franquicias telegráficas sus comités nacionales, regionales, estatales y distritales;

2o. Los Comités nacionales podrán usar las franquicias para sus comunicaciones a toda la República, y los comités regionales, estatales y distritales para comunicarse con su Comité Nacional, los comités y afiliados de sus respectivas demarcaciones;

3o. Las franquicias serán utilizadas en sus res--

pectivas demarcaciones por dos personas individualmente autorizados por cada uno de sus comités. Los nombres y firmas de las personas autorizadas se registrarán en la Secretaría Técnica de la Comisión Federal Electoral y ésta los hará saber a la autoridad competente.

40. La vía telegráfica sólo se utilizará en casos de apremio, y los textos de telegramas se ajustarán a las disposiciones de la materia;

Sección C

De las Publicaciones

Artículo 46.- La publicación que edite la Comisión Federal Electoral será el órgano de difusión de sus actividades y las de los demás organismos electorales; podrá contener, además, las secciones de orientación y divulgación político-electoral, estudios de carácter económico, político, social o jurídico; propiciará el estudio y análisis de los diferentes sistemas políticos-electorales, así co-

pectivas demarcaciones por dos personas individualmente autorizados por cada uno de sus comités. Los nombres y firmas de las personas autorizadas se registrarán en la Secretaría Técnica de la Comisión Federal Electoral y ésta los hará saber a la autoridad competente.

40. La vía telegráfica sólo se utilizará en casos de apremio, y los textos de telegramas se ajustarán a las disposiciones de la materia;

Sección C

De las Publicaciones

Artículo 46.- La publicación que edite la Comisión Federal Electoral será el órgano de difusión de sus actividades y las de los demás organismos electorales; podrá contener, además, las secciones de orientación y divulgación político-electoral, estudios de carácter económico, político, social o jurídico; propiciará el estudio y análisis de los diferentes sistemas políticos-electorales, así co-

mo el debate de los problemas nacionales, contribuyendo a incrementar la participación de los ciudadanos en el desarrollo político nacional y al perfeccionamiento del sistema pluralista de los partidos y de los procesos electorales.

Los partidos políticos y los ciudadanos asumirán la responsabilidad del contenido de los trabajos que presenten como colaboraciones a esta publicación.

Artículo 47.- El Director de la publicación a -- que se refiere el artículo anterior, será nombrado por la Comisión Federal Electoral a propuesta de su Presidente, y se sujetará en el desempeño de sus funciones a las disposiciones de la ley, las contenidas en este ordenamiento y los acuerdos -- que dicten la Comisión Federal Electoral y su Presidente, e integrará un consejo editorial del que formarán parte los representantes de los partidos políticos.

Artículo 48.- El Secretario Técnico, con base en la partida presupuestal respectiva y en los térmi

nos de la ley y las disposiciones de este reglamento, será el conducto para dotar a cada uno de los partidos políticos, a través de sus órganos directivos nacionales, de los recursos y medios correspondientes para la edición de su publicación mensual y la de carácter teórico trimestral.

Se cuidará que los apoyos materiales se entreguen con oportunidad, en la calidad y cantidad asignadas, coordinando al representante del partido correspondiente con las empresas proveedoras encargadas de proporcionarlos.

Artículo 49.- Los partidos políticos deberán remitir a la Comisión Federal Electoral y a la Hemeroteca Nacional, 10 ejemplares de cada una de sus publicaciones para acreditar la periodicidad de las mismas, independientemente de los ejemplares que por ley deban remitir a otras instituciones.

Artículo 50.- Las publicaciones periódicas de los partidos políticos, contendrán necesariamente los siguientes elementos;

1o. El nombre de la publicación y el señalamiento

que es Órgano oficial del partido;

2o. El número de la edición;

3o. La fecha de la publicación;

4o. El tiraje, y

5o. El nombre del Director responsable.

Artículo 51.- La Comisión Federal Electoral, conforme a su presupuesto, cubrirá a cada partido político una partida que éstos destinarán al sostenimiento de un cuerpo técnico para el ejercicio de las prerrogativas en materia de publicaciones y uso de la radio y la televisión, debiendo justificar anualmente su ejercicio ante la propia Comisión Federal Electoral.

Sección D

Carteles y Folletos

Artículo 52.- Con base en la partida presupuestal correspondiente el Secretario Técnico será el conducto para que la Comisión Federal Electoral en --

los términos de la ley y de este reglamento, provea a los partidos políticos de un número mínimo de carteles y folletos para que el electorado -- cuente con la información básica sobre los candidatos que estos postulen, de acuerdo con las siguientes reglas:

I Los carteles y folletos serán iguales para todos en tamaño, impresión y calidad de papel. Para su elaboración, los partidos políticos proporcionarán la información sobre su denominación, emblema, color o colores y lema, así como los nombres de sus candidatos;

II La cantidad de carteles y folletos se asignará a cada partido político en relación al número de fórmulas de candidatos que registre para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa y al de las listas para la elección de Diputados por el principio de representación proporcional.

Artículo 53.- La Secretaría Técnica, de acuerdo a los señalamientos del artículo anterior y escu-

chando conjuntamente a los partidos procederá a ordenar a la empresa editorial respectiva la elaboración de los carteles y folletos, entregando copia de la orden a los representantes de los partidos para que supervisen y reciban la edición.

Artículo 54.- Los comités distritales electorales con la coordinación de la Secretaría Técnica de la Comisión Federal Electoral, gestionarán ante las autoridades competentes la instalación de manparas y bastidores en los distritos electorales uninominales para que sean utilizados conjuntamente por los partidos en sus campañas electorales.

Los partidos políticos se encargarán de colocar sus carteles en el orden que les corresponda según el sorteo general que se celebre con la coordinación de la Secretaría Técnica de la Comisión Federal Electoral.

Sección E

De los Locales para Reuniones Públicas
en Campañas Electorales.

Artículo 55.- En el uso de los derechos que les otorgan la Constitución General de la República y la Ley, los partidos políticos podrán celebrar -- reuniones libremente donde lo determinen.

Artículo 56.- Los comités distritales electorales, con la coordinación y el apoyo de las comisiones locales electorales, tendrán a su cargo el proporcionar a los partidos políticos, cuando lo soliciten, los locales ubicados en las cabeceras de los distritos electorales uninominales, para la celebración de sus reuniones públicas.

Artículo 57.- Los comités distritales electorales distribuirán en forma igualitaria entre los partidos políticos, el uso de los locales destinados para la celebración de sus reuniones públicas. -- Cuando se presenten dificultades para hacer la -- distribución, se sujetará al orden que guarde la antigüedad de su registro.

No podrán utilizarse para ese fin los locales que sean sede oficial de los poderes federales, estatales o municipales y de las agrupaciones religiosas.

sas.

Sección F

De los Auxilios a los Candidatos en sus Recorridos Electorales.

Artículo 58.- Teniendo en cuenta la dimensión de las circunscripciones electorales plurinominales, los candidatos de las listas que registren los -- partidos políticos serán auxiliados en sus reco-- rridos electorales con los medios para transpor-- tarse a los sitios donde se llevarán a cabo los actos de su campaña. Con este fin la Secretaría - Técnica proveerá, de acuerdo con la partida presu-- puestal correspondiente, a los partidos políticos de los elementos necesarios, por conducto de sus órganos de dirección nacional. Concluida la elec-- ción, los partidos políticos justificarán el des-- tino que dieron a estos apoyos.

Para el resto de los candidatos registrados, la

Comisión Federal Electoral, de acuerdo con la par
tida presupuestal, determinará los auxilios nece-
sarios para sus recorridos electorales; los parti
dos políticos justificarán el empleo de los medios
que les sean proporcionados a sus candidatos." -

(17)

(17) "REGLAMENTO DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES Y PREVISIONES
PARA LA LEY FEDERAL DE ORGANIZACIONES POLITICAS Y PROCESO
S ELECTORALES".

C A P I T U L O I I I

I PROBLEMA EN TORNO AL FINANCIAMIENTO

II ANALISIS COMPARATIVO SOBRE EL FINANCIAMIENTO

- 1) PAISES QUE PROHIBEN EL AUXILIO GUBERNAMENTAL.
- 2) PAISES QUE PREVEEN EL AUXILIO GUBERNAMENTAL.
- 3) FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLITICOS EN LA REPUBLICA ALEMANA
- 4) FINANCIAMIENTO DE CAMPAÑAS ELECTORALES EN ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA.

I PROBLEMA EN TORNO AL FINANCIAMIENTO.

Iniciamos el presente capítulo, haciendo una remembranza del Autor Alvin Toffler:

"Cuando las cosas empiezan a cambiar en el exterior, debemos esperar un cambio paralelo dentro de nosotros. Sin embargo, lo más inquietante es que la inmensa mayoría de la gente, incluso personas educadas y refinadas, consideran tan amenazadora la idea de cambio que intentan negar su existencia."

El financiamiento de los partidos políticos ha sido encarado de diversas formas en los países del Hemisferio Occidental. - Hasta hace poco la financiación, en la mayoría de ellos, provenía de dos fuentes primordiales: LAS CUOTAS DE LOS AFILIADOS Y LAS CONTRIBUCIONES DE TIPO VOLUNTARIO.

Sin embargo, finalizada la segunda guerra mundial se percibió que a medida que iban subiendo los gastos como consecuencia del crecimiento demográfico, la extensión del territorio y la "competencia ideológica" las contribuciones corrían riesgo de

causar un grado muy serio de dependencia en cuanto a la preferencia personal de cada gran donante, si es que no se iba derecho a la corrupción de los ideales.

Esta situación determinó que en gran parte de los países, surgieran un clamor creciente de la ciudadanía en pro del control de los recursos que se destinaban a los partidos políticos, -- con el fin de que no se distorsionara la voluntad electoral. A su vez, por otro lado, sectores sociales y políticos expresaban públicamente su deseo de que se dejara en libertad a los partidos, para que éstos obtuvieran sus fondos de la manera -- que juzgaran conveniente. (18)

A la fecha, cierto número de esquemas teóricos han sido propuestos para resolver las mencionadas dificultades del financiamiento de partidos.

Uno de los más ingeniosos, entre los esquemas propuestos, es el que ha dispuesto otorgar al contribuyente fiscal un control directo acerca de qué partido tendría que beneficiarse con su

(18) Ruíz Massieu Francisco.- "NORMACION CONSTITUCIONAL DE -- PARTIDOS POLITICOS EN AMERICA LATINA", Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1974.

específica contribución dineraria.

Lo cierto es que más allá del modelo político estructural que rige a las naciones del Hemisferio Occidental, en la mayoría - de ellas, se advierte que se ha legislado sobre el financia--- miento de partidos políticos.

Algunas lo han hecho para normar los mecanismos de canaliza--- ción de recursos hacia esas organizaciones; otras han prohibido que los partidos sean financiados por el estado o por par--- ticulares, dejando esa prerrogativa a los afiliados.

A continuación se expone en forma global el régimen de varios países, destacando lo principal de cada uno (Parte II).

Finalmente, por lo ilustrativo que resulta para nuestra inves--- tigación se expone por separado y detalladamente los casos de la República Federal Alemana (Parte III) y de los Estados Uni--- dos de Norteamérica (Parte IV).

II ANALISIS COMPARATIVO SOBRE EL FINAN--- CIAMIENTO.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

1) PAISES QUE PROHIBEN AUXILIO DEL
ESTADO.

Existe un número limitado de países que niegan legalmente toda posibilidad de apoyo directo o indirecto por parte del Estado a los candidatos en elección popular o a los partidos políticos autorizados.

GUATEMALA.- En la constitución de este país centroamericano, se impone al Estado una limitación en cuanto a la posibilidad de financiar a los partidos políticos o bien de dar trato preferente a algún partido.

Por otra parte, en la Ley Federal vigente se exige que en el Estatuto de los partidos políticos se especifique claramente cómo se obtienen las cuotas y las contribuciones, a fin de que el Estado pueda controlar estas aportaciones.

PANAMA.- La idea del país citado anteriormente, prevalece en la Constitución de Panamá. En la Carta Magna

de este país se descarta todo subsidio por parte del Estado a los partidos políticos y a los candidatos electorales.

Asimismo se prohíbe textualmente; la exacción de cuotas o contribuciones a los empleados públicos para fines políticos, aún a pretexto que sean voluntarios.

Con esta última norma que pretende desterrar una costumbre de gran número de países, que aprovechando la inestabilidad de los puestos públicos - coaccionaban a los empleados para que dispusieran de sus sueldos una parte para el partido oficial.

(19)

REPUBLICA DOMINICANA.- La Ley Electoral de la República Dominicana, estipula textualmente, lo siguiente:

"Todos los actos de cooperación, asistencia o contribución económica a los partidos son función ex

(19) Cfr. "CONSTITUCION NACIONAL DE LA REPUBLICA DE PANAMA".- Panamá. 1972.

clusiva de las personas naturales. Por tanto, sólo se consideran como ingresos lícitos de los partidos los donativos o contribuciones que provengan de esas personas naturales, y será ilícita la intervención directa o indirecta del Estado, de cualquiera de sus departamentos, dependencias u organismos autónomos, de los ayuntamientos o de entidades dependientes de éstos, de gobiernos extranjeros, o de personas jurídicas oficiales o privadas. Toda intervención, sea cual fuere la forma en que se produzca, constituye presunción irrefutable de entendimiento con los partidos o sus candidatos en beneficio de los interesados de esas entidades o de sus propietarios, socios, accionistas, beneficiarios, directores o representantes, y en tal virtud queda absolutamente prohibida". (20)

Cabe hacer notar, que información reciente llegada a nuestras manos vía periodística, expresa que la citada Ley, se encontraba por ser modificada.

(20) "LEY ELECTORAL DE LA REPUBLICA DOMINICANA",.- Santo Domingo. 1969.

De esta ley electoral se desprende que sólo está permitido a las personas físicas individuales la facultad de contribuir, con los recursos que considere pertinentes al financiamiento de los partidos dominicanos, quedando excluida esta posibilidad a las personas jurídicas, sean privadas o públicas.

REPUBLICA DE VENEZUELA,- En la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones del 11 de Diciembre de 1974 de la República de Venezuela, en el Artículo 25, expresa que los partidos políticos no deben aceptar donaciones o subsidios de las entidades extranjeras o con casas matrices en el extranjero; de empresas concesionarias de obras públicas o de cualquier servicio o de bienes propiedad del Estado; de estados extranjeros o de organizaciones políticas extranjeras. (21)

De este Artículo se desprende claramente la impo-

(21) "LEY DE PARTIDOS POLITICOS, REUNIONES PUBLICAS Y MANIFESTACIONES",- Caracas, Venezuela. 11-12. 1974.

sibilidad de dar recursos a los partidos políticos venezolanos, salvo los afiliados a los particulares a título individual.

2) PAISES QUE PREVEEN AUXILIOS ESTATALES
A LOS PARTIDOS.

En lo que se refiere a los países del Hemisferio Occidental - que han establecido legalmente el financiamiento de los partidos políticos por parte del Estado, podemos mencionar a los siguientes: Suecia, Noruega, Finlandia, Brasil, Argentina, -- Costa Rica y Puerto Rico.

SUECIA.- Se ha desarrollado una moderna y dinámica economía y un sistema vigorosamente igualitario distributivo, el cual da a la pequeña población -- del país consistente en un millón de habitantes uno de los más altos niveles de vida del mundo.

Una característica distintiva de la vida pública sueca es el alto grado de participación política de los ciudadanos, la participación se ca-

naliza primeramente en organizaciones política-economicas, que si bien no forman parte del gobierno, ejercen una gran influencia sobre los partidos políticos. El Estado financia a los partidos con el objeto de diluir la influencia de esas organizaciones de intereses.

De hecho, el financiamiento publico tuvo dos objetivos diferentes: El deseo social-demócrata de salvar a los partidos de las presiones de las organizaciones donantes y la necesidad de los partidos - no gubernamentales de poseer un gran músculo financiero y organizacional.

Para tener derecho a subsidios estatales, un partido debe tener un lugar en el "RIKSDAG" (Parlamento), y haber obtenido por lo menos el 2% del total de los votos obtenidos en las últimas elecciones. Los subsidios están establecidos en forma genérica y no detallados como se verá en el caso de Alemania.

Los partidos reciben esos subsidios anuales. Estos subsidios comenzaron a darse a partir de 1966: --

12,00 dólares por cada "lugar parlamentario". Este monto se ha ido incrementando a lo largo de esta - última década, como consecuencia del aumento de -- los gastos que tienen los partidos.

FINLANDIA Y NORUEGA.- siguieron rápidamente el ejemplo de Suecia en adoptar el financiamiento de los partidos - por parte del Estado. Aunque sus estructuras polí- ticas respectivas difieren de las directrices más importantes del sistema sueco. Finlandia y Norue- ga han tenido lazos históricos y culturales muy im portantes con su vecino.

Finlandia comenzó su programa de apoyo nacional a partidos políticos en 1969 y hoy en día paga anual- mente 22,200 dólares por cada lugar que ocupan a- quéllos en el parlamento (200 curules). Conviene señalar que los partidos reciben también ayudas de particulares. Así los particulares han contribuí- do aproximadamente con 1,500,000 dólares en 1970 - al total de partidos y los candidatos han recibido 1.5 millones de dólares para las campañas electora- les.

El gobierno de Finlandia espera en muy poco tiempo

aumentar los subsidios a los partidos, una vez que la aceptación pública a esta política se incrementa. El objetivo que persigue con estos aumentos es disminuir la influencia de grupos económicos poderosos que, a veces, determinan la política de los partidos, de esto último se desprende que los partidos filandeses pueden recibir donaciones y cuotas sin ninguna limitación.

Noruega, la cual aceptó el financiamiento público en 1970, provee de fondos a todos los partidos que tengan candidatos en por lo menos la mitad de las circunscripciones legislativas del país, distribuyéndolos de acuerdo al porcentaje de votos en la elección parlamentaria más reciente. En 1972, el fondo público de los partidos tuvo un total de 1.5 millones de dólares. Sin embargo, los partidos pueden recibir donaciones de particulares que según las aproximaciones, llegaron en total a 3.7 millones en años de elecciones.

BRASIL.-

La Ley Orgánica de Partidos Políticos, del 21 de julio de 1971 instituye un fondo partidario distribuable por el Tribunal Superior Electoral, obser--

yando que el 20% del total de fondos será destinado para entregar en partes iguales a todos los partidos, mientras que el 80% restante es distribuido proporcionalmente al número de mandatarios que tengan en la Cámara de Diputados, con este Artículo - 97 se pretende beneficiar al partido que tenga mayor fuerza política.

El sistema político brasileño establece claramente la distribución, al determinar que un mínimo de -- 80% del subsidio se entregará a las secciones regionales; también en proporción al número de representantes que tengan los partidos ante la Asamblea Legislativa. A su vez y de ese 80%, el 60% se destina a los municipios en proporción igualmente al número de legisladores que un partido haya obtenido en las elecciones anteriores en cada municipio o unidades municipales análogas. Esta disposición intenta que los partidos sean auténticamente nacionales y no se limiten a los grandes centros urbanos, ya que la historia política del Brasil ha mostrado un fuerte regionalismo.

La mencionada Ley también establece ciertas normas

contables y financieras obligatoriamente consignadas en los Estatutos de los partidos: cuantía máxima que podrán disponer para la propaganda partidaria; límites a las contribuciones y auxilio de los afiliados. Esta contabilidad debe ser revisada periódicamente por el Tribunal Superior Electoral.

El Artículo 91 de la ley en referencia prohíbe a los partidos políticos recabar directa o indirectamente contribución o ayuda económica o estimable - en dinero a través de publicidad de cualquier especie procedentes de entidades o personas extranjeras. Asimismo, se prohíbe recibir recursos de autoridades u organismos públicos, con excepción de los casos previstos más arriba. Igualmente está prohibido recibir contribuciones o ayuda de empresas públicas o concesionarias de servicios públicos, empresas privadas o entidades de clase y sindicatos. (22).

(22) Cfr. "LEY DE PARTIDOS POLITICOS BRASILIA",.- Brasil. 12-7-1971.

REPUBLICA DE ARGENTINA.- La Ley de Partidos Políticos impone al Estado la obligación de contribuir al sostenimiento de los partidos políticos reconocidos, por medio del FONDO PARTIDARIO PERMANENTE.

El Ministerio del Interior (Gobernación), distribuirá los fondos de acuerdo a los números de votos obtenidos y fiscalizará su aplicación a fin de que no se desnaturalice la Ley. Igualmente se impone un estricto control patrimonial al disponer que los partidos deberán detallar a todo su ingreso y presentar ante el juez competente su estado contable anual, certificado por contador público. Además de esta obligación permanente estas instituciones políticas reconocidas de acuerdo a un número determinado de afiliados deberán entregar al mismo juez arriba señalado una detallada relación de sus gastos e ingresos relacionados con las campañas electorales en que hayan participado.

COSTA RICA.- Es un caso muy singular, pues en su Constitución aborda en forma muy completa el tema de financiación de Partidos Políticos. En primer lugar el artículo 96 establece que el Estado no podrá hacer

deducción en las remuneraciones de los públicos para el pago de las deudas políticas. El Estado contribuirá a la financiación y pago de los gastos de los partidos políticos para elegir los miembros de los Poderes Legislativo y Ejecutivo. Sin embargo, el estado debe sujetarse a las siguientes disposiciones:

1.- La contribución total no podrá ser superior al dos por ciento del promedio de los Presupuestos Ordinarios de la República durante los tres años anteriores a aquél que se celebra la elección.

2.- La suma que aporte el Estado se distribuirá entre los distintos Partidos que tomen parte en la elección, en estricta proporción al número de votos obtenidos por cada uno de ellos, en favor de sus respectivas papeletas.

3.- No tendrán derecho a recibir contribución alguna los partidos que inscritos en escala nacional no hubieran obtenido un cinco por ciento de los sufragios válidamente emitidos en todo el país; o -- los que inscritos en escala provincial, no hubie--

ren obtenido ese mismo porcentaje en los sufragios válidamente emitidos en la provincia o provincias respectivas.

4.- Para recibir el aporte del Estado los partidos están obligados a comprobar sus gastos ante el Tribunal Supremo de Elecciones. Cuando la suma aceptada por el Tribunal fuere inferior a la suma que a un Partido le correspondiere de acuerdo con la regla señalada en el punto dos de este artículo dicho partido sólo tendrá derecho a percibir como contribución del Estado cantidad que el Estado estime como efectivamente gastada por el partido en su campaña.

5.- El Estado contribuirá a la financiación previa de los gastos que demanden las actividades electorales de los partidos políticos, dentro de los montos de pago fijados anteriormente y mediante los procedimientos que con tal objeto determine la Ley. (23)

(23) "CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DE COSTA RICA".- San José de Costa Rica, 1978.

Por otra parte, el Código Electoral hace una Reglamentación detallada de los bonos de Deuda Pública - que el Estado podrá emitir a fin de captar los recursos necesarios para solventar la contribución a los partidos. Este punto es muy importante, pues - el legislador no ha querido dejar en plena libertad al Ejecutivo para disponer los fondos.

Finalmente podemos señalar que además en Costa Rica el Estado contribuye al financiamiento parcial de los partidos por medio de otros auxilios. Así otorga permiso para utilizar tres o más páginas de todos los periódicos nacionales; el permiso para utilizar ocho horas diarias en todas las radiodifusoras y el permiso para utilizar tres horas diarias - en televisión.

PUERTO RICO.- La Ley de 1957 sobre subsidios electorales establece la creación de un fondo público, para los gastos de campañas de los partidos políticos. Esta ley se enmendó en julio de 1964. En su texto actual se establece un fondo electoral bajo la jurisdicción del Secretario de Hacienda. Los únicos que pueden beneficiarse con él son los partidos de Puerto Rico.

to Rico definidos legalmente como principales. Cada uno de ellos pueden recibir anualmente 75,000 dólares y en los años electorales la suma llega a -- 150,000 dólares.

La enmienda señalada añade un crédito adicional de 12,500 dólares del que pueden beneficiarse los partidos en los años electorales para cubrir los gastos de transportación de votantes a las urnas. Asimismo se concede en esta enmienda otros créditos adicionales en los años electorales, en proporción al número de votos obtenidos por cada partido, de forma tal que el partido triunfador puede obtener por este concepto una suma adicional de 150,000 dólares.

Si bien los particulares pueden colaborar con los partidos dando recursos para su financiamiento, estas contribuciones no pueden sobrepasar los 200 dólares al año. En los años electorales se establece un límite de 300 dólares al año. También existe una cláusula en la que se prohíbe solicitar contribuciones a los funcionarios públicos. Esto se debe a que antes de la Ley de 1957, la mayor parte del fi-

nanciamiento de los partidos políticos estaba a cargo de los funcionarios públicos. (24)

Igualmente se puede mencionar a Canadá, Austria, Italia e Israel como países en donde el Estado contribuye al financiamiento de los partidos políticos.

III FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLITICOS EN LA REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA.

La República Federal de Alemania fué la primer potencia contemporánea en desarrollar legalmente el financiamiento público de la política.

Desde la reanudación de las actividades de los partidos políticos, finalizada la segunda guerra mundial, los problemas del financiamiento constituyeron uno de los temas más debatidos -- por los dirigentes de la nueva República.

En parte, este tema adquirió una gran significación por la di-

(24) Cfr. Hayn Rolf.- "PUERTO RICO'S ECONOMIC GROWTH". Knopf. New York, U.S.A. 1958.

lapidación y utilización de los fondos públicos para sustentar al partido Nacional Socialista en la época del nazismo. En -- parte también porque la experiencia había demostrado que las - políticas generales llevadas a cabo en Alemania en la primera mitad del siglo no facilitaban la educación del ciudadano y la participación de éstos en los procesos democráticos formales. Finalmente, otro motivo, que originó un clamor político en torno a la necesidad de financiamiento de los partidos fué los -- gastos crecientes que debían afrontar los partidos en la sociedad contemporánea. Estos gastos no podrían ser autofinanciados y se corría el riesgo, por lo tanto de supeditar a estas - entidades políticas a grupos económicos poderosos.

La tendencia iniciada en 1954 de apoyar a los partidos directamente, mediante excepciones fiscales por donativos en cuantía ilimitada, fué declarada en 1958 por el Tribunal de Garantías Constitucionales como "anticonstitucional", ya que se consideraba que ello lesionaba los principios recíprocamente ciudadanos con grandes ingresos y partidos amigos del capital.

A partir de 1959 los partidos representados en el Parlamento - (Bundestag), recibieron directamente fondos del gobierno sacados del Presupuesto Federal, con el fin de "fomentar el Trabajo de formación política". Sin embargo, este procedimiento --

fué declarado igualmente anticonstitucional por una sentencia del Tribunal Federal de Garantías Constitucionales en 1966. Esta sentencia dejó, no obstante, abierta la posibilidad de que el Estado financiara los costos de los partidos en las campañas electorales.

Esta posibilidad permitió que la Ley de Partidos concediera reposición de gastos electorales a los partidos, consistentes actualmente en 3.5 marcos por voto obtenido.

Esta Ley actualmente vigente, concede a los partidos políticos a petición de éstos, abonos anticipados a cuenta del monto de la reposición esperada.

Asimismo se establecen requisitos contables que deben presentar los partidos ante las autoridades competentes.

Mediante la Ley de Partidos, se realizó el mandato de la Ley Fundamental (Constitución) y se ha fortalecido la organización democrática de los partidos. La Ley ofrece un asidero al cual pueden recurrir los afiliados frente a la burocracia de su partido, y expone criterios de referencia, con arreglo a los cuales puede orientarse la crítica pública. Igualmente facilita, por medio del financiamiento, la posibilidad de participar li-

brememente y sin coacciones de grupos de intereses, en la con-
tienda electoral.

A pesar de ello se han hecho críticas a la Ley de Partidos Políticos, en el sentido de que:

-El deber de rendición de cuentas de los partidos, según los Artículos 23-31 sólo afecta a los ingresos, pero no a los gastos de los partidos.

-Puede encubrirse el endeudamiento de los partidos.

-Algunos ingresos no están comprendidos en el deber de rendición de cuentas (ejemplo: donativos anónimos).

La objeción más actual afecta al Artículo 18 de la Ley, según el cual sólo a los partidos se les reingresa sus costos de campaña electoral, pero no a los candidatos independientes. A tal efecto el Tribunal Federal de Garantías Constitucionales ha decidido en 1976, que también esas personas tienen derecho a la reposición de costos de campañas electorales. (25)

(25) Cfr. "LEY SOBRE PARTIDOS POLITICOS",.- Documentos Sobre Política y Sociedad en la República Federal de Alemania. Inter Nations. Somm, Alemania. 1978.

LEY DE PARTIDOS POLITICOS DE LA REPUBLICA
FEDERAL DE ALEMANIA.

CAPITULO TERCERO

Designación de Candidatos
Electores.

Artículo 17.- Designación de Candidatos Electores.
La designación de candidatos para elecciones de presentaciones del pueblo debe hacerse en votación secreta. Las leyes electorales y los estatutos de los partidos regulan la designación.

CAPITULO CUARTO

Reposición de costos de campaña
Electoral.

Artículo 18.- Principios fundamentales y monto de la Reposición de fondos.

(1) Los costos necesarios de una campaña elec-

toral adecuada se han de reponer a los partidos que han participado con propias propuestas electorales en las elecciones para el Bundestag. Los costos de la campaña electoral, se estiman globalmente a base de un aporte de 3,50 marcos por cada persona con derecho a voto en esas elecciones para el Bundestag (monto global estimado de costos de campaña electoral).

(2) El monto global estimado de costos de la campaña electoral se distribuye entre aquellos partidos que, según resultado electoral definitivo, hayan alcanzado por lo menos:

1o. El 0.5 por ciento de segundos votos válidos emitidos en el territorio electoral, o

2o. El 10 por ciento de primeros votos válidos en un distrito electoral, cuando en el Land correspondiente no haya sido autorizada una lista regional de ese partido.

(3) La participación en el monto global de costos de campaña electoral (aporte de reposición)

se calcula;

1o. En los partidos según el párrafo 2, apartado 1, con arreglo a la proporción de segundos votos conseguidos en el territorio electoral.

2o. En un partido según el párrafo 2, apartado 2, a base de un aporte de 3.50 marcos por cada primer voto en distritos electorales, en los cuales haya alcanzado la cifra mínima de votos del 10 por ciento.

(4) Antes de fijar las sumas de reposición a -- partidos según el párrafo 3, apartado 1 se han -- de deducir el monto global estimado de costos de campaña electoral, por lo pronto los aportes de reposición correspondientes a partidos según el párrafo 3, apartado 2.

Artículo 19.- Procedimiento de la reposición de fondos.

(1) La fijación y el abono del aporte de reposición (participación en el monto global de los -- costos de campaña electoral) se ha de solicitar

por escrito dirigido al presidente del Bundestag
La petición puede limitarse a una suma parcial.

(2) El monto de la reposición es fijado y abonado por el presidente del bundestag. Han de deducirse los anticipos según el Artículo 20.

Artículo 20.- Anticipos.

(1) A los partidos que en las respectivas últimas elecciones para el Bundestag, hayan consiguido resultados electorales que satisfagan las condiciones previas para la reposición según el Artículo 18, párrafo 2, se les deben conceder a petición anticipos de la suma de reposición. Los anticipos en el segundo año del período interlectoral del Bundestag Alemán, no han de exceder el 10 por ciento del monto a reintegrar según los - resultados de las elecciones precedentes, el 15 por ciento en el tercer año, y del 35 por ciento en el año electoral.

(2) La petición de anticipos se ha de dirigir - por escrito al presidente del Bundestag.

(3) Si el período interelectoral del Bundestag termina con antelación, el presidente del Bundestag puede conceder anticipos antes de las elecciones para el Bundestag, apartándose de lo dispuesto en el párrafo 1, frase 2, pero siguiendo la norma de que los pagos no deben exceder del 60 por ciento de los aportes de reposición de fondos.

(4) Se han de devolver los anticipos después de las elecciones, en tanto excedan del monto de la reposición de fondos resultantes, o cuando no haya surgido un derecho a la misma.

Artículo 21.- Habilitación de recursos federales.

(1) Los recursos necesarios según los Artículos 18 y 20, han de ser incluidos en el plan de Presupuesto Federal.

(2) El Tribunal Federal de Cuentas examinará si el presidente del Bundestag, como órgano coadministrados, ha repuesto los costos de la campaña electoral con arreglo a los preceptos de este ca

pítulo.

Artículo 22.- Reposición de costos de campaña electoral en los Lander.

Los Lander están autorizados a decretar por Ley preceptos para la reposición de costos de campañas electorales en elecciones de Dietas de Land. Estos deben mantenerse dentro del marco del Artículo 18, párrafo 1 y de los artículos 19 y 20. Respecto a partidos de minorías nacionales, la reposición no debe hacerse depender de una cuota mínima de votos obtenidos.

CAPITULO QUINTO
Rendición de Cuentas

Artículo 23.- El deber de rendición pública de cuentas.

- (1) El comité directivo del partido debe rendir cuentas públicamente en un informe de cuentas sobre el origen de los recursos recibidos por un partido en un año natural (ejercicio económico).
- (2) El informe de cuentas debe ser revisado por

un censor de cuentas o una sociedad revisora de - cuentas según los preceptos de los Artículos 29 y 31. Este informe ha de ser entregado al presidente del Bundestag hasta el 30 de Septiembre del año siguiente al del ejercicio económico, quien lo ha de publicar en el "Bundesanzeiger" (Diario Federal de Avisos). Por motivos especiales el Presidente del Bundestag puede prorrogar el plazo de tres meses más.

(3) El presidente del Bundestag no debe hacer pagos según los artículos 18 al 20, en tanto no se le haya entregado el informe de cuentas con arreglo a los preceptos del Capítulo Quinto.

Artículo 24.- El Informe de Cuentas.

(1) El informe de cuentas consiste en una cuenta de ingresos. En el informe de cuentas del partido han de constar por separado los informes de -- cuentas de las respectivas asociaciones regiona--les. Los informes de cuentas de las asociaciones territoriales subordinadas a las regionales deberán ser acogidos sin exposición por separado en -

los informes parciales de las asociaciones regionales, Las asociaciones regionales recopilan -- los informes parciales de las asociaciones subordinadas y los conservan en sus expedientes de -- cuentas,

(2) En la cuenta de ingresos se han de exponer por separado los siguientes rubros:

1o. Cuotas de Afiliados.

2o. Cuotas de miembros de Grupos Parlamentarios y otros aportes regulares análogos.

3o. Ingresos de:

a) Patrimonio.

b) Actos públicos, distribución de impresos y publicaciones y otras actividades del partido que reporten ingresos.

4o. Donativos.

5o. Créditos.

6o. Aportes de reposición de fondos según el -

Capítulo Cuarto.

7o. Otros Ingresos.

(3) El partido puede añadir aclaraciones breves a su informe de cuentas, especialmente también - en sus respectivos rubros.

Artículo 25.- Especificación de Donantes.

Los donativos a un partido o a una o varias de - las asociaciones territoriales, cuyo valor total dentro del año exceda de 20,000 marcos, han de - especificarse en el informe de cuentas, indicando el nombre y dirección del donante, así como - el monto total del donativo.

Artículo 26.- Concepto de Ingresos.

(1) Ingreso de -en tanto no rija alguna disposición especial para ciertos tipos de ingresos - (Artículo 24, párrafo 2)-, todo valor dinerario o prestación susceptible de ser valorada en dinero que fluya al partido desde fuera y que no es-

té compensada por una contraprestación equivalente, ni se base en una obligación de sustitución, indemnización o restitución. Se consideran también como ingresos la liberación de obligaciones habitualmente contraídas, así como el cumplimiento por otros de actos y medidas, en los cuales expresamente, se haga propaganda para un partido.

(2) Todos los ingresos se han de especificar -- con su monto completo en los lugares previstos -- para ellos. Los gastos relacionados con los ingresos, sólo deben deducirse, en tanto hayan sido inmediatamente hechos para percibir los correspondientes ingresos.

(3) Los bienes económicos, que no consistan en dinero, han de especificarse con los precios que habitualmente se tengan que pagar en el movimiento normal de negocios por prestaciones iguales o comparables.

(4) Fondos y prestaciones en curso, así como -- cuotas de afiliados y otros ingresos, que de an-

temano hayan sido destinados a la distribución - según módulo entre varias asociaciones territo-- riales, se harán constar en el lugar correspon-- diente a su asiento definitivo.

Artículo 27.- Tipos Respectivos de Ingresos.

(1) Las cuotas de afiliados en el sentido del - Artículo 24, párrafo 2, apartado 1, son aportes que los afiliados pagan por su condición de ta-- les, concretamente comprenden también las tasas de admisión y los repartos especiales.

(2) En las fuentes de ingresos citadas en el ar-- tículo 24, párrafo 2, apartado 3, se ha de hacer constar el ingreso líquido. Persiste inafectado el deber de especificación del Artículo 24, pá-- rrafo 2, apartado 4 y 5.

(3) En la cuenta de ingresos puede prescindirse de prestaciones en especie, en obras y servicios, que los afiliados al partido u organizaciones a-- llegadas al partido, fuera de los negocios de un establecimiento pongan gratuita y habitualmente

a disposición del mismo, o bien su valor no sobrepase los 1,000 marcos en cada caso. En cuanto a la realización ajena de actos y medidas de propaganda del partido, la frase 1 es de aplicación en lo pertinente.

(4) En cuanto a los ingresos por créditos sólo deben especificarse las entradas por créditos cuyo monto sobrepasa los 1,000 marcos en un ejercicio económico y únicamente en el caso de que el crédito no haya sido pagado y cancelado hasta la terminación del ejercicio económico.

Artículo 28.- Obligación de llevar Libros de Contabilidad.

Los partidos han de llevar libros sobre sus ingresos sometidos al deber de rendición de cuentas. A tal efecto se ha de proceder según los principios de la teneduría ordenada de libros, - teniendo en cuenta los fines de la ley. Los documentos de las cuentas deben guardarse durante cinco años. El plazo de conservación empieza al terminar el ejercicio económico.

Artículo 29.- Revisión del Informe de Cuentas.

(1) La revisión según el Artículo 23, párrafo 2, frase 1 afecta al partido, así como a por lo menos, dos asociaciones regionales y cuatro asociaciones territoriales de grados más inferiores, todas ellas elegidas por el censor.

(2) El censor puede exigir de los comités directivos y de sus mandatarios todas las aclaraciones y comprobaciones propias del cuidadoso cumplimiento de su deber de revisión. Incluso se le ha de permitir que examine los documentos utilizados para la elaboración del informe de cuentas, los libros y escritos, así como las existencias de caja y patrimoniales.

(3) El comité directivo de la asociación territorial cuyas cuentas se han de revisar, ha de asegurar por escrito al censor que en el informe de cuentas están incluidos todos los ingresos sometidos al deber de rendición de cuentas. También se puede hacer referencia a la seguridad dada por los comités directivos de las asociaciones territoriales subordinadas. Basta la seguridad dada por miembros del comité directivo,

competente para las finanzas.

Artículo 30.- Informe y Observación de Revisión.

(1) El resultado de la revisión se ha de reflejar en un informe escrito de revisión, que ha de ser entregado al comité directivo del partido y al de la asociación territorial cuyas cuentas han sido revisadas.

(2) Si no cabe hacer reparo alguno, según el resultado final de la revisión, el censor ha de confirmar con una observación que tras debida revisión a base de los libros y escritos del partido, así como de las aclaraciones y pruebas facilitadas por los comités directivos, se ha de hacer constar que, en la amplitud revisada (Artículo 29, párrafo 1), el informe de cuentas está en consonancia con los preceptos de esta ley.

Si cabe hacer reparos, el censor ha de prescindir de la confirmación o limitarla en su observación de revisión. En ésta se han de nombrar las asociaciones territoriales revisadas.

(3) La observación de revisión se debe adjuntar al Informe de cuentas a entregar, y según el Artículo 23, párrafo 2, frase 2, hay que publicarla en su texto completo.

Artículo 31.- El Censor de Cuentas.

(1) No debe ser nombrado censor de cuentas --- quien sea miembro del comité directivo, de una comisión general del partido, o encargado de revisión o empleado del partido o de una de sus asociaciones territoriales cuyas cuentas se han de revisar, o bien lo haya sido en los últimos tres años antes del nombramiento.

(2) Los censores, sus ayudantes, y los representantes legales de una sociedad revisora que colaboren en la revisión, están obligados al -- cumplimiento concienzudo e imparcial de sus tareas y tienen el deber de discreción el artículo 168 de la Ley de Acciones. (27)

(27) "LEY SOBRE PARTIDOS POLITICOS".- Ob. Cit.

IV FINANCIACION DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES EN LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTeamERICA.

Los Costos de las campañas electorales en los Estados Unidos - de Norteamérica han sufrido un incremento considerable en los últimos cien años de Historia Institucional.

Según David W. Adamnay las causas de ese aumento se debe a: una población y un electorado en expansión; al aumento de las oficinas electorales; la desintegración de los partidos (donde las organizaciones son efectivas las campañas cuestan menos); al incremento de la votación independiente y la repartición de boletas; la inflación (los costos de los servicios que utilizan los candidatos han aumentado en comparación de las materias primas); el uso de tecnología avanzada (televisión, correo computado, controles de la opinión pública) que resultó en gastos adicionales para las actividades de las campañas y el aumento de la competencia dentro y entre los partidos.

El gasto total en las políticas electorales y de partido, para todos los fines y todos los niveles en los últimos años de e-

lecciones presidenciales ha sido estimado en 140 millones de dólares en 1952 en 155 millones de dólares en 1956, en 175 millones de dólares en 1960, en 200 millones de dólares en 1964, en 300 millones de dólares en 1968, en 400 millones de dólares en 1972 y en 500 millones de dólares en 1976.

Estos gastos electorales han determinado que el dinero sea una de las preocupaciones mayores que deben enfrentar los candidatos en sus campañas. Para obtener esos recursos, los candidatos recurren a personas adineradas o grupos económicos poderosos lo cual ha preocupado enormemente a los americanos, ya -- que esa tendencia pone a los candidatos y partidos en compromi-
sos con los donantes.

Para enfrentar el problema se han hecho propuestas que pretendan cambiar la manera de recolectar el dinero y gastarlo en -- las campañas electorales. Así en 1907 se dictó la primera Ley Federal que prohibía las contribuciones cooperativas.

A la fecha, en los Estados Unidos, únicamente se financian públicamente las Campañas Presidenciales, dejando el financiamiento de campañas electorales locales, y para el Senado y la Cámara de Diputados a los contribuyentes individuales.

La Ley de Fondos de Campañas para la Elección Presidencial, de 1966, prevee que las personas físicas que pagan impuestos tendrán opción de señalar en el formulario de réditos, la asignación de 1 dólar, de la suma correspondiente a paga, el Fondo Especial para las Campañas Presidenciales.

Si un matrimonio presenta su declaración de manera conjunta, - la asignación podrá ser de dos dólares. Esta ley especifica - claramente que esas asignaciones no incrementarán el impuesto líquido. (28)

Para disponer del Fondo Especial los partidos deberán obtener un número mayor a los 15 millones de votos en la última elección.

Si obtuvieran esa cantidad o más, tendrán derecho a 1 dólar -- por cada voto obtenido. En el caso de los partidos minorita-- rios, la Ley establece que éstos tendrán derecho a 1 dólar por voto a partir de los 5 millones de sufragios.

Conjuntamente con esta Ley, seis Estados han legislado en fa--

(28) Cfr. "LA ELECCION PRESIDENCIAL DE LOS ESTADOS UNIDOS".- Editorial Paidós. Buenos Aires Argentina. 1972.

vor de subsidios indirectos para las Campañas Electorales, a pesar de que el Congreso Federal no ha dado opinión al respecto.

Por otra parte, en los Estados Unidos se han dictado consecutivamente leyes en cada elección nacional, a fin de limitar las contribuciones de los particulares.

Con estas limitaciones se pretende impedir los altos costos -- que representa para el país las campañas electorales y, al mismo tiempo impedir que las grandes contribuciones comprometan al candidato con el donante.

Entre las leyes más conocidas se puede mencionar la Ley Hatch de 1940 que establecía que las contribuciones individuales para cada candidato presidencial no podría exceder los 5,000 dólares, esta Ley fué derogada por la Comisión de Costos de Campaña, dependencia de la Presidencia.

En 1974 se sancionó la Ley de Gastos para Campañas Políticas, que estableció los siguientes puntos:

Límites de Contribución.- 1,000 dólares por individuo para cada elección primaria, desempate y elección gene-

ral, y una contribución extra de 25,000 dólares para todos los candidatos federales anualmente; 5,000 dólares por cada organización, comité político, partido estatal para cada elección.

Para candidatos o familiares de los candidatos, las contribuciones ascienden a 50,000 dólares - para presidente; 35,000 dólares para el senado; 25,000 dólares para la cámara.

Expediciones individuales no solicitadas en nombre de un candidato está limitado a 1,000 dólares por año.

Contribuciones en efectivo de más de 100 dólares y contribuciones externas excluidas.

Límites de Gastos,- Elecciones primarias presidenciales -10 - millones de dólares- total para el candidato - para todas las elecciones primarias.

Elección presidencial general -20 millones de dólares.

Convenciones nominativas presidenciales -2 mi-

llones de dólares para los partidos políticos,
 menos para partidos minoritarios.

Elecciones primarias para el senado -100,000 dólares a ocho centavos por votante.

Elecciones generales para el senado -150,000 dólares a doce centavos por votante.

Elecciones primarias en cámara -70,000 dólares

Elecciones generales en cámara -70,000 dolares

Los límites para el senado se amplían para candidatos de cámara que representan todo un estado.

Gastos de los Partidos.- A los partidos nacionales les está permitido tener un gasto independiente de 10,000 dólares, por candidato, en elecciones generales de la cámara; 20,000 dólares y dos centavos por votante en elecciones generales presidenciales. El gasto debería de ser por arriba del límite de gasto individual del candidato.

Exenciones.- Se encuentran exentos de contribuir y de límites para gastar:

Los gastos mayores de 500 dólares para comida, - víveres, invitaciones, uso de propiedad personal y gastos sobre "tarjetas" de invitación para can didatos o simples votantes. (29)

(29) Cfr. "LA ELECCION PRESIDENCIAL DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA",.- Ob. Cit.

C A P I T U L O I V

- I CUESTION BASICA; PODERES Y PARTICIPACION
 EN LA SOCIEDAD.
- II ORDEN POLITICO Y PLANES DE ORDENACION.
- III CONFLICTOS SOCIALES, SISTEMAS DE PARTIDO Y
 DEMOCRACIA.
- IV ANTECEDENTES Y FORMA DE FINANCIAMIENTO.
- V CONSIDERACIONES Y REFLEXIONES PROCEDENTES.
- VI FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLITICOS
 DEL MUNDO.
- VII FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS EN MEXICO.
- VIII IDEAS PARA UN FINANCIAMIENTO MONETARIO
 EN MEXICO.

La opinión general, comenta el autor John Gardner, considera -- que los triunfadores electorales ganan porque pueden conseguir más dinero. Sin embargo creo que es más correcto decir que los triunfadores ganan por las ventajas que tienen.

La ventaja principal no es que las campañas de los triunfadores han sido mejor financiadas, sino porque los ganadores han sido más conocidos, han sido más activos en la vida pública, han hecho más conferencias y han impresionado a los votantes.

Luego de los análisis jurídicos precedentes en torno al financiamiento en México y otros países, lo que corresponde es una meditación sobre ese material.

Reflexionar sobre los resultados de nuestra breve, pero esencial investigación para poder llegar a algunas conclusiones definitivas en torno al problema central: Financiamiento a los Partidos Políticos por parte del Estado, como un tramo de la Reforma Política iniciada en 1977.

I CUESTION BASICA: PODERES Y PARTICIPACION
EN LA SOCIEDAD.

Antes de utilizar aquellos antecedentes y conclusiones parciales, conviene sacar una primera reflexión sobre algunas características de la sociedad mexicana contemporánea. Esto nos dará un contexto dentro del cual deben ser valoradas aquellas -- primeras conclusiones del presente trabajo.

Puede decirse en primer lugar, que la sociedad mexicana no ha escapado -dentro de la singularidad de su propio desarrollo - histórico- a la tendencia dirigida hacia la concentración de poder en algunos sectores políticos, sociales y económicos.

A la vez, como síntoma de una profunda y peligrosa contradicción para la futura estabilidad y desarrollo social, todos los órdenes sociales demandan condiciones igualitarias de poder.

Tratarémos de explicar un poco mejor este problema que se encuentra en la base misma de la cuestión denominada "participación política en la sociedad industrial".

El desarrollo del orden económico mexicano tiene su propia tónica y su propio perfil. Según el ángulo desde el cual se le observe puede ser considerado como un orden económico capitalista con fuertes concesiones a la actividad económica del Estado, o puede considerársele como un capitalismo de Estado con el mantenimiento de decisivos sectores de la economía en manos privadas, o puede ser visto como una economía mixta, y así sucesivamente.

Pero más allá de estas discusiones aparece claro, que a pesar de haberse ensanchado notablemente la base de la población y su capacidad de consumo, por causa del poder de los directores de la economía, dos cosas parecen probables: que estos directores o regentes son muy pocos en comparación con la población - y que los que dirigen el orden y el proceso económico tienen una enorme cuota de poder en relación a aquella enorme cantidad de gente, que sólo cumplen las directivas de aquellos centros de poder. (30)

Como producto de cierta estructuración sobradamente conocida,

(30) Cfr. Pooper Karl.- "LA SOCIEDAD ABIERTA Y SUS ENEMIGOS", Editorial Paidós, Buenos Aires, Argentina, 1971.

algo semejante ha acontecido con lo que podríamos llamar orden social-sindical. Desde temprana época los trabajadores mexicanos advirtieron que la defensa de sus individuales intereses - se daba mejor en el campo de la Defensa Colectiva como clase - trabajadora.

Según su particular acontecer histórico, se desarrollaron, dentro del marco Constitucional, organizaciones de trabajadores - de primera magnitud. Pero a la vez, en un proceso que no es exclusivo en México, se produjo con el tiempo una brecha entre quienes dirigen el orden social sindical y los que se benefician de él.

Así como se puede declarar que son beneficiarios del orden económico los consumidores, pues por causa del desarrollo tienen hoy en el mercado bienes que hace 50 años estaban en la utopía también se puede decir que los trabajadores asalariados gozan hoy de beneficios que hace 50 años el sólo mencionarlos o proponerlos hubiera causado la prisión.

Sin embargo, en ambos casos hay que reconocer que esos beneficios en gran medida, les son dados por un orden que no dirigen. Los que dirigen uno y otro orden son grupos menores dentro de la totalidad del orden respectivo.

Con ánimo de dejar aún mejor ejemplificado lo que queremos señalar, debemos decir que algo semejante ha ocurrido en el orden político. Fundado de hecho y de derecho en la participación y la voluntad ciudadana, con todos los defectos que una obra humana puede padecer, el orden político estatal como organización política del Estado, presenta hoy una complejidad y diferenciación insospechable hace 50 años atrás.

Por la tecnificación de funciones hasta el vasto y diverso contenido de ellas, se puede asegurar que el Estado interviene directa e indirectamente en la mayoría de las relaciones sociales, repercutiendo así en la vida de los miembros de la sociedad desde el nacimiento hasta su defunción.

El Estado mexicano ha alcanzado un desarrollo increíble en beneficio de los miembros de la sociedad. Sin embargo, cabe aquí efectuar la misma observación que en los casos anteriores: quienes dirigen este orden son bastante pocos, considerando -- los millones que resultan beneficiados.

Agregando además, que esos beneficios en general son otorgados y no siempre son el resultado de una acción participativa a nivel de dirección. Esto habla, desde otro aspecto, de una creciente brecha entre los que mandan y los que obedecen.

Habría que agregar -deteniéndonos sólo en estos tres aspectos que esos tres órdenes se traban entre sí, de tal modo que aunque diferenciados en sus recíprocas tensiones tienden a un dialéctico desarrollo y alimentan también dialécticamente el crecimiento de la brecha entre los que dirigen y los que obedecen.

En cierto punto la distinción entre representantes y representados es tan firme que es mejor la diferencia entre los dirigentes de los distintos órdenes que la que media entre ellos y -- los beneficiarios de cada orden, llámense ciudadanos, consumidores o trabajadores. °

Resulta así que aquellos órdenes que se han creado por causa -- del desarrollo de la sociedad industrial pretenden, por ejem-- plo, que el consumidor participe cada vez más en los benefi-- cios de la producción.

También pretenden que, el obrero participe cada vez más en la producción. Del mismo modo el desarrollo social va transfor-- mando paulatinamente los sectores sociales.

Del primario (agrícola-extractivo) al industrial (productivo), para terminar francamente en un trasvaciamiento de la mayoría

de la población al sector terciario (servicios). Este sector se caracteriza entre otras cosas, por una mayor preparación y un mayor nivel de conocimientos, necesarios para la toma de decisiones.

En otras palabras; la sociedad mexicana en este aspecto, exige para su completo desarrollo una creciente participación de todos sus miembros.

Una mayor preparación, un mayor nivel de conocimientos, una mayor aptitud para resolver los problemas,

Por eso vemos justamente en nuestro país un rápido crecimiento en la educación. Un desarrollo que permite hablar casi de una "explosión educativa", a nivel privado y público.

La contradicción que se sigue es poco menos que patente: por una parte la organización de aquellos órdenes fragmenta la sociedad entre los que mandan y los que obedecen, es decir entre los que dirigen y son dirigidos,

Por el otro lado, la misma organización forja la tendencia opuesta y contraria: cada día un mayor número de personas deben participar más y dirigir mejor sus acciones en coordinación --

de la población al sector terciario (servicios). Este sector se caracteriza entre otras cosas, por una mayor preparación y un mayor nivel de conocimientos, necesarios para la toma de decisiones.

En otras palabras: la sociedad mexicana en este aspecto, exige para su completo desarrollo una creciente participación de todos sus miembros.

Una mayor preparación, un mayor nivel de conocimientos, una mayor aptitud para resolver los problemas.

Por eso vemos justamente en nuestro país un rápido crecimiento en la educación. Un desarrollo que permite hablar casi de una "explosión educativa", a nivel privado y público.

La contradicción que se sigue es poco menos que patente: por una parte la organización de aquellos órdenes fragmenta la sociedad entre los que mandan y los que obedecen, es decir entre los que dirigen y son dirigidos.

Por el otro lado, la misma organización forja la tendencia opuesta y contraria: cada día un mayor número de personas deben participar más y dirigir mejor sus acciones en coordinación --

con los demás, adquiriendo así una mayor aptitud para la participación.

El choque entre ambas tendencias no es difícil de preveer. La participación que sistemáticamente ha sido negada puede reclamar esa negación por medio de una "explosión social", que no construye pero que es capaz, dadas las circunstancias, de destruir.

Si en cambio, prospera la tendencia a la exclusión, la mayoría de la población se torna sumisa a los dictados de la minoría - de los directivos y por lo tanto, al poco tiempo se podrá apreciar que se cae una de las columnas fundamentales de la sociedad industrial (la participación), y con ello fracasa el orden social.

Este dilema entre "exclusión-participación", se presenta (y de hecho hay testimonios en la última década), en la mayoría de - las sociedades industriales o que están en camino a la industrialización.

Sustituir el orden social de raíz, de una vez y en una operación revolucionaria, ha sido un camino propuesto y que aún se propone.

Sin embargo, hay cierta pérdida inocencia en torno a la bondad de esta solución radical y violenta, pues en no pocos casos en que se ha aplicado habría que coincidir con Alexis de Tocqueville, en que todo cambia, menos lo peor del antiguo régimen.

El otro camino es la solución evolutiva, transaccional, provisoria del reconocimiento del conflicto que se presenta y la firme voluntad de encontrar alguna solución que no será la mejor pero sí la posible, que al mismo tiempo mejora el estado de conflicto aquí y ahora.

Este camino es amplio, pues cubre -en razón de su contenido- desde el conflicto de la empresa o la universidad hasta los -- profundos conflictos que embargan a toda la sociedad.

Este método es el seguido por la actual Reforma Política.

Los conflictos totalizadores de la sociedad son conflictos políticos. Ellos son generales. Pueden darse en términos reducidos pero aún en la parcialidad se da la totalidad.

En cambio otros conflictos, los que hemos visto a modo de ejemplo en el orden económico o laboral, son parciales por naturaleza.

Cierto que en su desarrollo se juegan intereses generales de la sociedad; pero en un segundo plano. En primer término se juegan los intereses propios del sector.

Por esta razón, por esta diversidad de intereses, es que las organizaciones que se generan por causa de órdenes parciales no son útiles para atender a los conflictos políticos que son generales.

He aquí la razón del partido político. A través de ellos es que la sociedad exhibe sus problemas generales internos; es -- por ellos que el hombre (como ciudadano), puede participar y -- decir algo en el todo social, más allá del papel particular -- que además tenga como trabajador, estudiante o jubilado; es a través de ellos en que el todo social, como resultado de los -- conflictos planteados, puede constituir un poder distinto de los poderes a que por su parte la propia sociedad industrial -- ha generado como el caso del poder empresarial, obrero y estatal.

Así nos vamos aproximando al fundamento del financiamiento de los partidos políticos. Pero antes, debemos hacer otras reflexiones que se vinculan al tema, permitiendo su mejor comprensión.

II ORDEN POLITICO Y PLANES DE ORDENACION.

La sociedad humana no ha necesitado, por lo general, de ninguna planificación central para desarrollarse a través de millones de años. Y si hemos llegado a estas alturas, no podemos decir que la falta de planeación haya sido fatal.

Del mismo modo, la mayoría de las ciudades se han fundado y, sobre todo, crecido sin planteamiento urbano alguno y a pesar de esas falencias, muchas de ellas han sobrevivido y son más bellas que algunas fundadas en la actualidad.

Así como vemos ciudades espontáneas, encontraremos que la mayoría de las instituciones sociales tienen un origen espontáneo. Entre ellas están los partidos políticos.

Hoy no creemos que una ciudad pueda satisfacer los requerimientos sociales sin una planificación: pero algo queda de la vieja ciudad: las ideas centrales. Sobre esa base, sobre esos -- "Órdenes espontáneos", sobre ese sólido pilar podemos planear

la institución que mejor se acomode a las necesidades de la so
ciudad actual.

Este es el punto central en que actualmente nos encontramos: -
tenemos un orden político, tenemos un sistema de partidos pol
íticos, forjados en el poderoso horno de la historia. Concreta-
mente, la Historia Mexicana.

Pero tenemos también necesidades sociales para mantener la es-
tabilidad y el desarrollo de nuestra sociedad. Una de las --
principales es aquella relación contradictoria "exclusión-par
ticipación".

Hubo entonces que tomar una decisión: Producir una Reforma Po-
lítica; es decir, partiendo de la base real histórica existen-
te, remodelar las estructuras para que la sociedad se desarro-
llara sin trabas.

Esto se llama "planear el orden político". Es propio de la so
ciudad moderna que sabe -entre otras cosas-, que la democra--
cia puede darse espontáneamente, tanto como acabarse y líquidarse
espontáneamente.

Sabemos, por lo tanto, que si se quiere el mantenimiento y per

feccionamiento de este orden político, hay que planear, regu--
larlo de alguna manera realista y racional.

No faltan voces, a esta altura de la planificación del orden -
político mexicano, que sostienen que ya se vislumbran los fra-
casos de la Reforma Política, hace tan poco tiempo planteada.

Dejando de lado las intenciones negativas y tomando las de bue
na fe, hay que advertir que los que así piensan incurren en --
grave error. Un error que si se mantiene, asegurará el fraca-
so del planteamiento del orden político. (31)

Los sostenedores de esa opinión no saben distinguir entre un
plan como conjunto de normas que trata de cambiar comportamien
tos, y un plan como comportamientos efectivamente cumplidos.

La Reforma, como todo plan, tiene la doble faz. La primera, -
inexorablemente necesaria, pues de otro modo no sería un plan:
es la faz normativa. La otra, es la realización histórica del

(31) Cfr. "REFORMA POLITICA".- Ob. Cit.

plan: que modifique con el tiempo el comportamiento del orden político.

Ahora bien, si lo que se quiere decir es que el Plan-Norma y - el Plan-Conducta, son diferentes, en verdad no se trae ninguna observación ingeniosa, pues desde el refrán que puntualiza la diferencia entre el dicho y el hecho, y desde que los juristas han puesto de relieve la diferencia entre el debe ser y la conducta efectivamente cumplida, esa observación no constituye ningún descubrimiento.

Lo que sí importa señalar es que la Reforma Política empieza - por ser un plan (plan norma) y triunfará o fracasará como tal, según sea el (plan-conducta),

Es decir, una vez que se ha dictado el plan-norma, sólo el -- tiempo determinará si se cumple el plan-conducta.

Por lo tanto, cabe esperar y observar cuáles serán los comportamientos que se han de tomar con el tiempo, partiendo de la base que el "tiempo histórico" de una sociedad excede muchas - veces en el año calendario. De donde se sigue que si se ha -- llevado adelante el Plan-norma, como así ha sido, luego entonces la reforma política está vigente.

La Reforma Política tiene como una de sus pretensiones centrales la de lograr establecer un sistema de partidos adecuado a las necesidades de la sociedad industrial mexicana. De este punto central se destacan dos aspectos en lo que a nuestro trabajo se refiere;

- a) La configuración que debe tener el sistema de partidos en tal sociedad; y
- b) El Sistema de Financiamiento que debe tener este sistema de partidos.

III CONFLICTOS SOCIALES, SISTEMAS DE PARTIDO Y DEMOCRACIA.

"Toda vida social es conflicto, porque es cambio -afirma Ralf Dahrendorf-.

No hay en la sociedad humana algo estable, porque no hay nada cierto. En el conflicto, por tanto, se halla el núcleo creador de toda sociedad y la oportunidad de la libertad, pero al mismo

no tiempo el reto para resolver racionalmente y controlar los problemas sociales". (32)

La democracia -justamente- consiste, desde el punto de vista político, en la estructuración social pluralista, mediante la cual varias y encontradas soluciones son propuestas para el mismo problema; en la que distintas visiones del mismo problema chocan entre sí.

Esta situación de conflicto de postulados, se adecúa bien con una realidad que en los hechos es conflictiva. La postulación de diversas soluciones a un problema, o la diversa presentación de un mismo problema, agudiza el ingenio social y permite aceptar con la solución menos mala. No en el sentido que siempre quedará descartada la solución pésima como un raro premio histórico, sino en el sentido que aún elegida una mala solución al método adoptado (la discusión abierta y enmienda a la solución tomada), asegura la corrección del camino adoptado.

Científicamente Karl Popper ha encontrado la correlación que

(32) Dahrendorf Ralf.- "SOCIEDAD Y LIBERTAD". Editorial Tecnos. Madrid. España. 1975.

existe entre el método de conocimiento más fructífero para la ciencia (método de teoría: ensayo, falseación de la teoría y - cambio por otra si ello se torna necesario), con la forma de sociedad, diría Popper, es tomada como una teoría que será aceptada en cuanto aparece como una obra de ingenio humano capaz de solucionarnos un problema; pero esa teoría (propuesta política), debe ser contrastada en los hechos. Si ello demuestra su falsedad, debemos arrojar a la teoría y no a la realidad. Otra propuesta política se hace necesaria para que podamos seguir viviendo; es decir resolviendo nuestros problemas - de vida social.

Aceptando que la vida social es conflicto; que el conflicto -- puede identificarse con el problema; que son necesarias varias teorías o propuestas; que desde un comienzo es necesario cuestionar cada teoría propuesta y que debemos prepararnos para el caso de que la propuesta teórica fracase en los hechos, fluye el carácter existencial y científico que tiene el sistema de - partidos y la oposición política como posibilidad de relevo.

El partido político siempre tiene una visión parcial de la realidad total en cuanto a su enfoque del problema y propuesta de solución. Esto es así por la sencilla razón de que el hombre no puede tener una visión completa de la totalidad.

Por eso son necesarios -para que la democracia funcione plenamente; al menos dos partidos políticos: uno en el gobierno y otro en la oposición.

Uno que lleve a la práctica las propuestas teóricas y otro que critique tanto la teoría como su verificación. Si el pueblo - advierte que en verdad la teoría oficial y el partido en el poder fallaron, cuenta con una alternativa: el reemplazo del partido en el poder.

Esta forma ideal ha adquirido, según la base real de cada pueblo, múltiples formas que van desde el bipartidismo hasta una multiplicidad seriada de partidos.

Sin embargo, pese a la practicabilidad concreta de tan variadas formas, aquel sentido de pluralidad de partidos es el que más se aviene a los requerimientos de la democracia como forma política de una sociedad conflictiva, como lo son todas las sociedades actuales.

IV ANTECEDENTES Y FORMA . DE FINANCIA MIENTO.

Admitida la necesidad de un sistema de partidos ¿Deben ser ellos financiados con dinero por el Estado?... Este es el "quid" de la cuestión.

Dejamos de lado las otras prerrogativas no monetarias, ya que han sido aceptadas en términos generales por la mayoría de las sociedades, aunque se difieran en cuanto a la forma de usufructuarlos.

Para contestar la pregunta planteada, digamos, en primer lugar que los partidos políticos de la época contemporánea tuvieron un origen "espontáneo". Es decir, se presentaron como organizaciones con los fines especiales que acabamos de describir en el punto anterior.

Núcleos voluntarios de personas que se consideran más capacitados que el resto, sostuvieron posturas respecto a los conflictos sociales existentes, tratando de lograr el apoyo de ciertos círculos detrás de sus posiciones.

Esta espontaneidad, como en el caso de las ciudades, los hizo hijos de su tiempo, y si muchas de las formas que adoptaron -- fueron esenciales a su función, otras eran producto de la circunstancia histórica.

Admitida la necesidad de un sistema de partidos ¿Deben ser ellos financiados con dinero por el Estado?... Este es el "quid" de la cuestión.

Dejamos de lado las otras prerrogativas no monetarias, ya que han sido aceptadas en términos generales por la mayoría de las sociedades, aunque se difieran en cuanto a la forma de usufructuarlos.

Para contestar la pregunta planteada, digamos, en primer lugar que los partidos políticos de la época contemporánea tuvieron un origen "espontáneo". Es decir, se presentaron como organizaciones con los fines especiales que acabamos de describir en el punto anterior.

Núcleos voluntarios de personas que se consideran más capacitados que el resto, sostuvieron posturas respecto a los conflictos sociales existentes, tratando de lograr el apoyo de ciertos círculos detrás de sus posiciones.

Esta espontaneidad, como en el caso de las ciudades, los hizo hijos de su tiempo, y si muchas de las formas que adoptaron -- fueron esenciales a su función, otras eran producto de la circunstancia histórica.

Así por ejemplo, el pensar que sólo los propietarios o quienes pagaran impuestos estaban en condiciones de ser miembros del parlamento o gozar del derecho de voto, es el resultado de la ideología dominante en ese momento. Con el correr del tiempo, al contrario, los partidos de "masas" de los "desheredados", - de los que nada tenían, gozaron de un prestigio superior al -- uqe poseían sus predecesores.

En etapas posteriores (sin ser riguroso en la fecha de apari-- ción) surge el "partido de vanguardia" es decir, una agrupa--- ción política cuyo signo más característico es que está inte-- grada por "iniciados". Estos partidos se diferencian de los anteriores porque no son espontáneos, sino resultado de una de-- cisión nacional y planeada. Los que forman estas agrupaciones (se supone que por alguna razón), tienen un conocimiento de la realidad (o creen tenerlo), en grado tal que su misión es ha-- cer tomar conciencia al resto de la sociedad, para cambiar la situación social.

Repasemos ahora estos caracteres y el problema del financia--- miento. Aquellos primeros partidos "espontáneos", eran real-- mente grupos asociativos. Es decir, que entre sus miembros ha-- bía una asociación de intereses y se fuera dirigente o simple afiliado no se lo era con la vida toda, sino como un aspecto -

de la vida del individuo. Si era médico, padre de familia, además liberal o conservador.

En cambio, la segunda clase de partidos, se caracteriza porque son un grupo comunitario, en donde el yo de cada individuo des aparece o por lo menos pasa a segundo plano, para que resalte el "nosotros" de la comunidad. En ésto, eran diferentes.

Donde no existía diferencia, es que como hijos de su tiempo aquellos primeros partidos "espontáneos", que parcialmente toma ban al individuo, estaban en manos justamente de aquellos que tenían "tiempo y dinero" para hacerse cargo de los negocios de la sociedad.

En el segundo tipo de partido -los comunitarios si bien tenían otro tipo de inspiración, sólo los miembros debían solventar - los gastos de que practicaban la actividad política.

Todos estos antecedentes hay que tenerlos presentes para expli carnos cuan novedoso y chocante puede ser la opinión que sos-- tenga que el Estado debe financiar a los partidos políticos.

Sin embargo, la evolución acarrea nuevos cambios. Junto al de sarrollo social y económico de los países capitalistas contem-

poráneos, fué forjándose una evolución en el pensamiento político.

Sin borrar totalmente la idea de que sólo debían dedicarse a la acción política quienes tuvieran tiempo y recursos, se incorporó otra idea; que los grupos de intereses económicos, beneficiarios del orden político general, debían contribuir a sostener partidos. Ello permitiría el ingreso de nuevas capas de dirigentes, así como la producción de una especie de sesión entre el interés general político de los partidos y los intereses del sector empresarial.

A la par de ese desarrollo, surgieron los sindicatos obreros. Estos al principio, por las graves dificultades que debían enfrentar para sobrevivir adoptaron formas comunitarias de ayuda económica.

Con el tiempo, sean por el propio poder que adquirieron en paridad con la clase empresarial, sea porque encontraron con el apoyo del Estado, el hecho es que el problema del financiamiento de los sindicatos pasó a segundo plano: de menesterosas organizaciones obreras pasaron a ser sindicatos poderosos.

Desde el punto de vista económico se transformaron en podero--

sas organizaciones económicas, sobre todo frente a los partidos políticos.

De esta forma la nueva sociedad vió aparecer ante sí tres grupos principales de poder económico: las empresas, los sindicatos, y las organizaciones del Estado.

Los partidos, frente a ellos, eran débiles organizaciones, sin más sostén que los históricamente puntualizados. Aquéllos cuyo núcleo original contaban con su tiempo y dinero, quedan reducidos a partidos esencialmente conservadores, bastante a la deriva de los sectores y vinculados al capital.

Con respecto a los partidos populares, eran atraídos económicamente a la órbita del Poder Sindical. Hay en esta forma de dependencia económica una visible decadencia de los partidos, cuya fuerza tiene que ser más espiritual que material.

Los partidos que en la actualidad deciden lograr el necesario soporte material se acercan peligrosamente al camino de la corrupción o pierden directamente la independencia de criterio. Cualquiera de estas posibilidades son altamente negativas para la sociedad, que por tanto, se verá privada del organismo necesario para afrontar los conflictos políticos.

Una de las escapatorias que buscan los partidos en la actualidad para escapar al doble poder mencionado (capital o sindicato), es atrapar el aparato del Estado. Con el Estado en la mano, el partido logra poder de tal naturaleza que puede poner "orden" a los otros poderes.

V CONSIDERACIONES Y REPLEXIONES
 PROCEDENTES.

De las reflexiones realizadas anteriormente, podemos resaltar estos puntos de partida para tratar el financiamiento de los partidos en México:

- 1) La sociedad industrial como orden económico-social, requiere como correlato un orden político democrático.

- 2) El orden político democrático reclama un sistema de partidos políticos, constituido esencialmente por una agrupación política que juega el papel y otras (u otra), agrupaciones políticas que desempeñen el papel de oposición, con posibilidad real de sustituir al gobierno.

- 3) La sociedad industrial ha generado agrupaciones económicas de capital, organizaciones sindicales de trabajos y organizaciones estatales de tal poder que los partidos políticos son en comparación débiles organizaciones.
- 4) Que los tipos de partidos políticos históricamente acuñados pueden dibujarse en dos tipos: uno como grupo asociativo (asociación de intereses) que logra ser muy amplio. El otro es el grupo comunitario, estrecho, cerrado, elitista al que no puede entrar todo el mundo, aunque pretenda representarlo.
- 5) Para los partidos asociativos del sostén económico es muy difícil, por la debilidad de los lazos que unen a sus miembros. En consecuencia son presas fáciles de grupos de intereses y aún del propio aparato estatal. En los partidos de tipo comunitario el problema de financiamiento en principio no se presenta, pues sus miembros contribuyen para su manutención; pero si aspiran a un mayor desarrollo se encuentran en la misma dificultad de los partidos asociativos y es muy fácil que también deban dirigirse hacia grupos económicos poderosos en busca de ayuda.

- 6) En consecuencia si se quiere aprovechar las bases reales de los partidos, para que la democracia funcione eficazmente, se debe suplir la falencia que padecen: el financiamiento.

VI FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLITICOS EN EL MUNDO.

Antes de referirnos concretamente al financiamiento de los partidos políticos en México, sería útil hacer una comparación analítica del financiamiento de los partidos políticos en el mundo:

PAISES EUROPEOS

SUECIA

NORUEGA

FINLANDIA

REPUBLICA FEDERAL ALEMANA

ITALIA

Sólido sistema
de financiamiento
por parte -
del Estado.

PAISES NORTEAMERICANOS.

ESTADOS UNIDOS
DE
NORTEAMERICA

Financiamiento de
particulares y el
Estado en campa--
ñas presidencia--
les.

PUERTO RICO
CANADA

Financiamiento
del
Estado.

PAISES CENTROAMERICANOS

COSTA RICA

Financiamiento
del
Estado

PANAMA
SANTO DOMINGO
VENEZUELA

Prohibición del fi-
nanciamiento por --
parte del Estado.

PAISES SUDAMERICANOS

BRASIL
 ARGENTINA

Financiamiento por
 parte del
 Estado

De este cuadro comparativo, de catorce países representativos del Hemisferio Occidental, se pueden extraer algunas conclusiones generales en torno al financiamiento de partidos políticos en principio es visible que sólo tres países prohíben el financiamiento de los partidos por parte del poder público y once - lo permiten directamente o lo regulan favorablemente.

Dos ejemplos típicos para nuestra investigación ha sido la República Federal Alemana y los Estados Unidos de Norteamérica. Los regímenes, hemos podido apreciar, son distintos; pero también sus historias son distintas.

La historia americana, por su condición de país inmigratorio, pluralidad de credos religiosos y razas, por la frontera libre hacia el oeste, ha generado una sociedad de fuerte base democrática aunque también ha generado poderosos grupos económicos

que "ayudan" financieramente a los partidos lo que posibilita que éstos no deban recurrir a subsidios económicos por parte - del Estado en forma permanente. Pero lo que debe destacarse - aquí, es su fuerte base democrática y pluralista.

Otro caso diferente es el de Alemania, cuya base social desde el siglo pasado (establecimiento de la unidad alemana en 1870, la permanencia de la clase noble, los terratenientes prusia---nos), mostró que cuando se estableció la República de Weimar, esa sociedad carecía de suficientes elementos que permitían -- salvar el sistema político.

Fue a parar el nazismo cuyos efectos desastrosos son bastante conocidos.

En consecuencia, en 1950, se buscó fortalecer a los partidos - políticos a fin de que éstos ayudaran a sustentar la democra---cia y todo el sistema político.

Para ello, se ayudó económicamente a los partidos a fin de que pudieran realizar su actividad política libre de presiones.

Finalmente, queda decir de esta comparación de los países que un financiamiento público a los partidos políticos de ninguna

manera daña el sistema político, sino que al contrario, los casos de los países nórdicos, Alemania, Costa Rica y Canadá, demuestran que los fortalecen.

VII FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLITICOS EN MEXICO.

A lo largo del trabajo, se ha intentado poner de manifiesto -- las condiciones prevalecientes en la opinión pública de México sobre el financiamiento de los partidos, así como también los problemas que surgen de la legislación actual sobre ese aspecto.

Como elemento complementario se han expresado algunas ideas -- que favorecen a la comprensión del tema que nos ocupa y algunas legislaciones de países occidentales que han abordado el financiamiento de las asociaciones políticas. De todo ello -- surgen las siguientes apreciaciones finales.

- 1) México, como un país que busca consolidar una sociedad industrial dinámica, exige alto grado de participación

ciudadana para proseguir con la evolución social, para lo cual favorece un sistema de partidos (Reforma Política).

- 2) Un sistema de partidos requiere un firme reconocimiento por parte del Estado y la Sociedad. En México, ese reconocimiento está expresado en el Artículo 41 de la Constitución Política, al señalarse que los partidos son "instituciones de interés público". De esta forma se considera que el requerimiento de partidos en la sociedad es tan necesario como un poder judicial, un banco emisor, - escuelas u hospitales.

- 3) La totalidad de los miembros de la comunidad internacional contemporánea reconocen que toda institución de servicio público requiere de recursos para su desarrollo y cumplimiento de objetivos. México no es una excepción. Ninguno de los argumentos vertidos sobre el financiamiento niega que los partidos no necesiten recursos para su financiamiento. Todos los sectores sociales coinciden - que las asociaciones políticas requieren recursos para - realizar sus actividades.

- 4) La mayoría de los países se han planteado en algún momento si ese financiamiento debe estar a cargo de los miembros del partido o a cargo del Estado. Quienes consideran que debe ser el Estado el que financie a los partidos, parten de los siguientes puntos:
- a) Existen fuerzas económicas muy poderosas en la actual sociedad, en relación a los partidos, que pueden ejercer influencias sobre los grupos políticos que pueden ser contrarias a los principios de los grupos.
 - b) Los partidos son instituciones públicas que brindan servicios sociales, con lo cual el Estado como representante del todo social, debe realizar los esfuerzos pertinentes para el efectivo y normal funcionamiento de aquéllos.
- 5) Gran parte de las fuerzas políticas en México admiten -- que el Estado financie a los partidos por las consideraciones anteriores, y porque consideran a la igualdad de oportunidades un valuarte de la sociedad forjada: el Estado debe brindar iguales elementos a todos los partidos.
- 6) En México la opinión política se ha dividido en dos gru-

pos en relación a la ayuda económica que debe otorgar el Estado a los partidos. Una posición -estrecha- considera que el financiamiento debe consistir solamente en las prerrogativas anunciadas en el Artículo 49 de la LOPPE; aumentar las facultades del Estado sobre este campo sería sujetarse a la arbitrariedad gubernamental. La otra posición -amplia- exige que el Estado otorgue recursos monetarios como complemento a las prerrogativas existentes.

- 7) La legislación nacional es ambigua y bipolar. Por un lado existe en el texto legal claridad y precisión sobre la ayuda gubernamental (prerrogativas). Abarcan éstas, derechos a espacios de televisión, radio, franquicias, - impuestos, etc. Por el otro lado, en la ley -en un sentido amplio- existe ambigüedad y poca claridad en torno a la ayuda monetaria por parte del Estado a los partidos así como también cuáles serán los criterios que se habrán de utilizar para repartir esos recursos. (No existe reglamentación sobre el tema).
- 8) Finalmente, parte del problema de financiamiento sigue subsistiendo y es objeto de debate en nuestra sociedad mexicana.

Por todo lo anterior, ¿Cuál es el rumbo a seguir sobre el financiamiento del Estado a los partidos políticos? O más precisamente, ¿Debe el Estado otorgar recursos monetarios a las a-sociaciones políticas? Se ha visto que a ello se oponen ciertos sectores de la sociedad. A nuestro juicio esto es un error basado en una mala apreciación, que a la vez denota una -contradicción. Veamos el porqué de esta afirmación.

Todos admiten la necesidad social de los partidos y el requerimiento de recursos que tienen para realizar las actividades --propias a sus funciones. A la vez todos son conscientes que esos recursos son cada día más elevados como consecuencia de --los crecientes costos electorales.

Suele mostrarse pragmáticamente este crecimiento de costos, a través de la diferencia pecunaria de las campañas presidencia-les de Abraham Lincoln y Richard Nixon. Mientras que el primero no se movió de su lugar de origen y sus gastos no llegaron a 40 mil dólares, Nixon recorrió 45 mil millas y gastó cerca -de cien millones de dólares.

También en México se admite que el Estado debe ofrecer igual--dad de condiciones a los partidos para realizar sus funciones específicas. Ello se refleja en las prerrogativas del Artícu-

lo 49 de la LOPPE. Estas disposiciones generales representan "las garantías de igualdad", para que las instituciones de interés público se encuentren en un plano de igualdad y puedan realizar mejor sus actividades sociales. Sin embargo, no toda la opinión pública admite que el Estado otorgue recursos monetarios a los partidos. He aquí el error y la contradicción.

Quienes admiten las prerrogativas al Artículo 49 y niegan el dinero que ofrecería el Estado -quizá por una tradición medieval de identificar a la moneda como algo espúreo y diabólico- no se dan cuenta que ambas cosas, en la sociedad contemporánea son en determinado momento lo mismo. El dinero no es más que un medio de cambio. Este puede ser cambiado por espacios de televisión, radio o rentas de casas. Es más todas las prerrogativas son un financiamiento dinerario. Cuestan monetariamente a la sociedad y así aparece en la contabilidad nacional. Un espacio de televisión tiene un precio, cuesta sin importar quien lo pague.

La diferencia estriba en que las prerrogativas son limitantes, mientras que el dinero no lo es. No todos los partidos tienen iguales necesidades, por lo que algunas prerrogativas no les brindan utilidad política; pero como son dadas con "aparente" gratuidad se utilizan, en lo cual se dilapidan recursos socia-

les. En cambio, si los partidos dispusieran de dinero -con--
tante y sonante- éste podría ser cambiado por lo que más con-
venga a sus intereses y objetivos.

Negar la función social del dinero y la libre elección que o-
torga a su poseedor está fuera de toda discusión seria. El o-
torgar "especies" es prehistórico y atentar contra la libertad
de quien lo recibe. Ciertamente que como el dinero puede ser
empleado en los fines más diversos, puede ser utilizado en ob-
jetivos espúreos. Pero para ello existen soluciones: una es -
la rendición de cuentas.

VIII IDEAS PARA UN FINANCIAMIENTO MONETARIO EN MEXICO.

En la medida que sigue existiendo un problema y una falta de
definición sobre el tema, este subtítulo pretende sugerir al-
gunas ideas en torno al financiamiento monetario de los parti-
dos políticos en México.

Ello se ha hecho teniendo en cuenta la realidad nacional. La
idiosincracia del mexicano y las propuestas de los partidos,

así como también las experiencias llevadas a cabo en la comuni-
dad internacional.

1.- Sistema de Financiamiento:

a) Se propone un sistema de financiamiento de partidos po-
líticos en México sea un sistema mixto que combine el fi-
nanciamiento privado. El financiamiento público permitirá
por un lado, eliminar la necesidad que tienen los partidos
de recurrir a grandes donantes para solventar sus gastos y
por el otro, otorgará igualdad de condiciones a los parti-
dos en las contiendas ~~electorales~~. El financiamiento pri-
vado en pequeñas donaciones o cuotas, permitirá a la ciuda-
danía participar en favor del partido por el cual tenga --
simpatía o convicción.

2.- Organización Pública del Financiamiento:

a) Se propone que el financiamiento público esté a cargo
de un organismo autónomo cuyo directivo esté formado por -
representantes acreditados de los partidos políticos regis-
trados. La presidencia del organismo se rotará anualmente
entre estos miembros del consejo, y

b) Que forme parte del consejo del organismo autónomo, - un miembro de la Secretaría de Gobernación y otro de la - Comisión Federal Electoral.

3.- Captación de Fondos:

Se propone asimismo que el organismo autónomo tenga un -- fondo permanente captado a través de la venta al público de bonos electorales que se emitirán anualmente y serán - respaldados por la Tesorería.

4.- Distribución de Fondos:

a) Se propone también que el fondo obtenido por medio de la venta de bonos electorales se distribuya seis meses an tes de las elecciones federales, a todos los partidos, en relación directa al porcentaje de votos obtenidos en la - última contienda electoral federal, y

b) Que el fondo captado por el organismo autónomo en las épocas que no hay elecciones, se lo haga "trabajar", de a cuerdo a la reglamentación del organismo y decisión del - Consejo Directivo, a fin de incrementar los dividendos -- que posteriormente se distribuirán entre los partidos.

5.- Rendición de Cuentas:

a) Por último se propone que el organismo autónomo rinda cuentas de sus actividades ante el poder judicial todos los años. Asimismo, que los miembros del Consejo Directivo antes de tomar el cargo y después de abandonarlo hagan una declaración ante la autoridad competente de los bienes patrimoniales.

b) Que los partidos políticos se obliguen en su estatuto a rendir cuenta anualmente ante el organismo autónomo de sus ingresos de particulares o del estado, como de los gastos que efectúa.

En años electorales, deberán rendir cuenta dos meses después de finalizada la elección federal.

C O N C L U S I O N E S

PRIMERA.- Como resultado de la primera revolución social del siglo XX, se alcanzó para todos los mexicanos una determinada medida de justicia, libertad y bienestar, transformándose en una nueva sociedad industrial con derechos y responsabilidades ante sí y ante el mundo, que a fin de ser cumplidos cabalmente, se hace necesaria la renovación de los conceptos e instrumentos para solucionar nuestros conflictos y proseguir el progreso y crecimiento. Es un sentir general de la población mexicana que para continuar el desarrollo de nuestro país es imprescindible realizar cambios y reformas al sistema político vigente.

SEGUNDA.- En este contexto, han surgido distintas reformas al sistema político mexicano, a través de la historia de su constitucionalismo, siendo la del régimen del Licenciado José López Portillo, una profunda reforma, ya que encaminó al país hacia la modernización y fortalecimiento del ejercicio democrático, definiendo la democracia como un estilo de vida, que muestra a todos los hombres iguales ante la ley, es la síntesis de la libertad y la justicia.

TERCERA.- Inspirado por estos principios convocó a toda la sociedad mexicana a participar en audiencias públicas a fin de que expresaran y confrontaran sus ideas sobre la Reforma destinada a vigorizar las Instituciones Políticas, porque - una sociedad fuerte solo puede lograrse con un alto grado - de participación de todos los ciudadanos, y en razón de que éstos tienen diversidad de opiniones y ofrecen alternativas distintas, es necesaria la legitimación de la lucha de los contornos. Entonces, dada la importancia de los partidos - políticos en el desarrollo de la sociedad actual, el proyecto de reforma pretendió asignarles el carácter de instituciones de interés público. Sostengo que entre los servicios de mayor importancia que un partido político debe prestar - están los siguientes:

- INTEGRACION
- INFORMACION
- SUSTENTADOR DE PRINCIPIOS
- PUBLICIDAD DE SUS ACTOS

Derivado de estos factores y siendo evidente la desigualdad de recursos materiales entre los partidos políticos, se hace necesaria la transparencia de los recursos provenientes para el desarrollo de sus actividades, por lo cual el financia- miento de los partidos fué uno de los temas sujetos a discusión y debate en las audiencias públicas celebradas.

CUARTA.- Entre las funciones más importantes de las asambleas parlamentarias, se suelen señalar las siguientes:

- CONTROLAR
- LEGISLAR
- INTEGRAR
- EDUCAR
- DELIBERAR

Actividad primaria y primordial del Parlamento, es el hecho de que permite equilibrar el poder central puesto que el -- "poder absoluto corrompe absolutamente". Actividad igualmente importante lo es el hecho de colegislar. Así mismo, la función deliberativa parlamentaria es el mecanismo -- mediante el cual se retroalimentan y legitiman las propuestas de leyes, reformas o modificaciones. Es por ello que la Legislatura L , dió cabida, con alto grado de participación, a la discusión y análisis de la expuesta Reforma -- Política, introduciendo en el texto de la iniciativa el pun to relativo a como deben financiarse los partidos políticos.

QUINTA.- La posición del Gobierno Federal en torno al financiamiento de partidos políticos fué manifestada por vez primera en el informe presidencial asegurando que "por ley y no en forma vergonzante, se garantizará a los partidos políticos -un mínimo de elementos para sus actividades"- . Fue entonces que la adición al artículo 41 de la Constitu--

ción Federal, sustentó el financiamiento de los partidos políticos por parte del Estado, elevando a rango constitucional la ayuda prometeria que correspondía a los partidos, esto derivado de las conclusiones de todos los integrantes de la Legislatura L , coincidiendo que sin recursos económicos los partidos políticos no pueden cumplir cabalmente sus funciones.

SIXTA.- Entre las prerrogativas mas señaladas se establecen en el Artículo 48:

- I Tener acceso en forma permanente a la radio y 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, encominadas a la obtención del sufragio popular.

Las principales prerrogativas contenidas en el Reglamento de los Organismos Electorales y Previsiones para la Ley - Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales son los siguientes:

- Del uso de la radio y la Televisión
- De las franquicias postales y telegráficas

- De las publicaciones, carteles y folletos
- De los locales para reuniones públicas en Campañas Electorales.
- Del auxilio a los candidatos en sus recorridos electorales.

SEPTIMA.- Del problema del financiamiento con México, partimos hacia un análisis comparativo encontrando que en la mayoría de los países del Hemisferio Occidental la financiación provenía primordialmente de dos fuentes:

Las cuotas de los afiliados y las contribuciones de tipo - voluntario.

PAISES QUE PROHIBEN EL AUXILIO DEL ESTADO

Panamá, Guatemala, República Dominicana y Venezuela.

PAISES QUE PREVEEN AUXILIOS ESTATALES A LOS PARTIDOS

Noruega, Brasil, Argentina, Costa Rica, Puerto Rico, Canadá Austria, Italia, Israel, Alemania, Estados Unidos de Norteamérica.

OCTAVA.- La República Federal de Alemania fué la primera potencia contemporánea en desarrollar legalmente el financiamiento público de la política. La tendencia iniciada en 1954 de apoyar directamente a los partidos fué declarada anticonstitucional en 1958. A partir de 1959, los partidos recibieron directamente fondos del Gobierno, sacados del - Presupuesto Federal. Aunque este procedimiento fué decla-

rado igualmente anticonstitucional, quedó la posibilidad del financiamiento por parte del Estado. Tal posibilidad permitió que la ley de Partidos concediera reposición de gastos electorales. Actualmente la Ley vigente concede a los partidos políticos abonos anticipados a cuenta del monto de reposición esperada. Así mismo, se establecen requisitos contables que deben presentar los partidos ante las autoridades competentes. La objeción más actual se refiere al reintegro únicamente a los partidos de sus costos de campaña electoral, dictándose por parte del Tribunal Federal de Garantías Constitucionales, una resolución en favor de los candidatos independientes, concediéndoles el derecho a la reposición de costos de campañas electorales en los Estados Unidos de Norteamérica, han sufrido un incremento considerable en los últimos cien años de su historia institucional. Estos gastos han determinado que el dinero sea una de las preocupaciones mayores que deben enfrentar los candidatos en sus campañas, a la fecha, únicamente se financian públicamente las campañas presidenciales. Para disponer del Fondo Especial, los partidos deberán obtener un número mayor a los 15 millones de votos con respecto a la última elección. En 1974 se emitió la Ley de Gastos para campañas políticas que limitó a 1000 dólares la contribución por individuo para cada elección primaria, de desempate y elección general. El límite de gastos en elecciones primarias presidenciales es de 10 millones de dólares y 20 millones de dólares en la elección presidencial general.

NOVENA .- Considero que los triunfadores ganan por las ventajas que tienen, sin que la ventaja principal consista necesariamente en que estas campañas hayan sido mejor financiadas; luego entonces, es justo reconocer que el financiamiento a los partidos políticos, representa un tramo de progreso democrático dentro de la Reforma Política de 1977; -- aunque ciertamente la sociedad mexicana no ha escapado a la tendencia dirigida hacia la concentración de poder en algunos sectores políticos, sociales y económicos.

DECIMA.- La razón de ser del partido político, es plenamente justificable. A través de ellos, es que la Sociedad -- exhibe sus problemas generales internos; es por ellos que -- el hombre como ciudadano, puede participar y decir algo en el todo social, más allá del papel particular que además -- tenga como trabajador, estudiante o jubilado; es a través de ellos en que el todo social puede constituir un poder -- distinto de los poderes existentes como el caso del poder -- empresarial, obrero y estatal. En este contexto la Reforma Política tuvo el vigor de vizualizar estas realidades y expresarlas dentro de un plan como conjunto de normas -Plan Norma- y un -Plan Conducta-; de esta forma la Reforma Política empieza por ser un plan (plan norma) y triunfará o fracasará como tal, seguir sea el (plan conducta). De donde -- se sigue que si se ha llevado adelante el Plan-norma, como así ha sido, luego entonces la reforma política está vigente, siendo uno de sus objetivos centrales el de lograr esta blecer un sistema de partidos adecuado a las necesidades de

de la sociedad industrial mexicana, destacando dos aspectos en lo que a nuestro trabajo se refiere:

- a) La configuración que debe tener el sistema de partidos en tal sociedad; y
- b) El sistema de Financiamiento que debe tener este sistema de partidos.

UNDECIMA.- La Democracia-justamente- consiste, desde el punto de vista político, en la estructuración social pluralista, me diante la cual varias y encontradas soluciones son propuestas para el mismo problema; en lo que distintas visiones del mismo problema chocan entre si. Por eso son necesarios -para -- que la democracia funcione plenamente- al menos dos partidos políticos: uno en el gobierno y otro en la oposición. Así,- admitida la necesidad de un sistema de partidos, surge la - - cuestión central de esta obra ; Deben ser financiados con dinero por el Estado?. Si se quiere aprovechar las bases reales de los partidos, para que la democracia funcione eficazmente, se debe suplir la falencia que padecen: financiamiento. Del análisis comparativo presentado sobre catorce países es visible que sólo tres países prohíben el financiamiento de los partidos por parte del poder público y once le permiten - directamente o lo regulan favorablemente; de donde se infiere que un financiamiento público a los partidos políticos de ninguna manera daña al sistema político, sino al contrario demuestran que los fortalece. A mi juicio quienes se oponen a que el Estado otorgue recursos monetarios están en un error -

basado en una mala apreciación, que a la vez denota una con
tradición, porque finalmente el dinero no es más que un me
dio de cambio.

DUODECIMA.- Ciertamente que como el dinero puede ser empleaa
do en los fines mas diversos, puede ser utilizado en objetiv
os espúreos, sostengo que una solución consiste en la rendici
ón de cuentas bajo un sistema mixto que combine el financi
amiento público con el privado, trajo el siguiente esquema:

- a) Que el financiamiento público está a cargo de un organ
ismo autónomo cuya estructura está formada únicamente
por representantes acreditados de los partidos polític
os registrados.
- b) Que el organismo autónomo tenga un fondo permanente --
captado a través de la venta al público de bases elect
orales.
- c) Que el organismo autónomo rinda cuentas de sus activid
ades contables ante el poder judicial todos los años.

B I B L I O G R A F I A .

- 1.- Dahrendorf Ralf.- "SOCIEDAD Y LIBERTAD". Editorial Tecnos. Madrid, España. 1975.
- 2.- Duverger Maurice.- "LOS PARTIDOS POLITICOS". Fondo de Cultura Económica. México. 1960.
- 3.- Friedrich Carl J.- "GOBIERNO CONSTITUCIONAL Y DEMOCRACIA". Instituto de Estudios Políticos. Madrid. España 1975.
- 4.- Hayek F.- "FUNDAMENTOS DE LA LIBERTAD". Editorial Tecnos. Madrid. España. 1965.
- 5.- Hayn Rolf.- "PUERTO RICO'S ECONOMIC GROWTH". Knopf. New York. U.S.A. 1958.
- 6.- Menhennet David.- "EL PARLAMENTO EN PERSPECTIVA". Editorial Trillas. México. 1968.
- 7.- López Piña Antonio.- "ESTRUCTURAS ELECTORALES CONTEMPORANEAS". Colección de -- Ciencias Sociales. Serie Ciencia Política. Madrid. España. 1970.
- 8.- López Portillo José.- "FILOSOFIA POLITICA".- Secretaría de Programación y Presupuesto. México. 1978.
- 9.- Michell Roberto.- "LOS PARTIDOS POLITICOS". Amorrortu Editores. Buenos Aires Argentina. 1972.

- 10.- Pooper Karl.- "LA SOCIEDAD ABIERTA Y SUS ENEMIGOS". Editorial Paidós. Buenos Aires, Argentina. -- 1971.
- 11.- Rannez Agustín.- "LA DEMOCRACIA Y EL SISTEMA DE PARTIDOS POLITICOS". Editorial Tecnos. Madrid, España. 1957.
- 12.- Rufz Massieu Francisco.- "NORMACION CONSTITUCIONAL DE PARTIDOS POLITICOS EN AMERICA LATINA". Editado por la Universidad Nacional Autónoma de México, México. 1974.
- 13.- Sik Ota.- "ARGUMENTOS PARA UNA TERCERA VIA. NI CAPITALISMO, NI COMUNISMO". Editorial Ariel. Barcelona, España. 1971.
- 14.- Somary Felix.- "CRISIS Y FUTURO DE LA DEMOCRACIA". Editorial Madrid. - Madrid, España. 1972.

LEGISLACION CONSULTADA

- "CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS".- México. 1981.
- "CONSTITUCION NACIONAL DE LA REPUBLICA DE PANAMA".- Panamá. - 1972.
- "DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS". "L" LEGISLATURA.- Año II. To

"INICIATIVA PRESENTADA POR EL PARTIDO ACCION NACIONAL AL CONGRESO DE LA UNION".- 14 de Octubre de 1980.

"INICIATIVA DE LA LEY FEDERAL DE ORGANIZACIONES POLITICAS Y PROCESOS ELECTORALES".- Presentada por el C. José López Portillo. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. México. 1977.

"LEY DE PARTIDOS POLITICOS".- Brasilia, Brasil. 12 de Julio de 1971.

"CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DE COSTA RICA".- San José de Costa Rica. 1978.

"LEY SOBRE PARTIDOS POLITICOS".- Documentos sobre Política y Sociedad en la República Federal de Alemania. Inter Nations. Bonn. Alemania. 1978.

"LEY DE PARTIDOS POLITICOS REUNIONES PUBLICAS Y MANIFESTACIONES".- Caracas, Venezuela. 11-12. 1974.

"LEY ELECTORAL DE LA REPUBLICA DOMINICANA".- Santo Domingo. -- 1969.

"LEY FEDERAL DE ORGANIZACIONES POLITICAS Y PROCESOS ELECTORALES".- México, 1981.

"REFORMA POLITICA".- Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral. Audiencias Públicas. - México. 1977.

OTRAS FUENTES

"DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO".- Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Editorial Porrúa México. 1988.

"HISTORIA DE MEXICO".- Colegio de México. 1976.

"LA ELECCION PRESIDENCIAL DE LOS ESTADOS UNIDOS".- Editorial -

Paidós. Buenos Aires, Argentina
1972.

"PERIODICO EXCELSIOR".-

Noviembre de 1981.

"PRIMER INFORME DE GOBIERNO".- C. José López Portillo.