

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"

11
2EJ

PARTIDOS POLITICOS Y FINANCIAMIENTO

T E S I S

Que para Obtener el Título de:

LICENCIADO EN SOCIOLOGIA

P R E S E N T A:

MAGDALENA SERRATO CASTAÑEDA

FALLA DE ORIGEN

**Santa Cruz Acatlán, Edo. de Méx.
1995**



Universidad Nacional
Autónoma de México

UNAM



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.

A MIS PADRES:

***POR TODO EL AMOR Y LOS VALORES QUE ME
DIERON Y ME HAN PERMITIDO LUCHAR POR
ALCANZAR MIS OBJETIVOS EN LA VIDA***

A MI ESPOSO Y MIS HIJOS:

***A LUIS POR TODO EL AMOR, APOYO Y
COMPRESION QUE ME HA DADO Y HAN SIDO
LOS PILARES FUNDAMENTALES DE MI SER EN
ESTA VIDA.***

***A JOSE LUIS Y DAVID EDUARDO POR SER LA
RAZON DE MI EXISTIR***

A MIS MAESTROS Y AMIGOS:

***A MIS MAESTROS POR SER GUIAS INCANSABLES
EN EL SABER***

***A MIS AMIGOS POR TENER LA PACIENCIA Y EL
DON DE SABER SER AMIGOS Y EN ESPECIAL A UN
GRAN SER HUMANO A QUIEN GUARDO UNA
PROFUNDA ADMIRACION Y CARIÑO, DIANA***

INDICE

INTRODUCCION

1. ESTADO Y DEMOCRACIA EN MEXICO

1.1 Estado y Reforma Política	1
1.2 Definición y clasificación del Financiamiento Político	10
1.3 Antecedentes del Financiamiento Político en México	17

2. FINANCIAMIENTO PUBLICO Y PARTIDOS POLITICOS

2.1 Antecedentes históricos del Financiamiento Público	28
2.2 Financiamiento en México	31
2.3 Topes a los Gastos de Campaña	73
2.4 Costo Presupuestal de los Organos Electorales y los Partidos Políticos 1989-1994.	77
2.5 Regulación Estatutaria de los Recursos Financieros de los Partidos Políticos.	82

3. FINANCIAMIENTO Y PARTICIPACION POLITICA DE LOS PARTIDOS

3.1 Financiamiento Público y Régimen de Partidos	101
3.2 Financiamiento y Condiciones de Competencia Electoral	112
3.3 Beneficiarios del Sistema de Financiamiento Público	119

4. REFORMA ELECTORAL Y PARTIDOS POLITICOS

4.1 Reforma Electoral y Propuestas sobre el Financiamiento a los Partidos Políticos 1993.	121
4.2 Observaciones y Comentarios al Régimen de Financiamiento de los Partidos Políticos.	151
4.3 Perspectivas del Sistema Financiero y su redefinición en el Sistema Electoral.	157

**5. FINANCIAMIENTO POLITICO EN OTROS PAISES,
COMPARATIVO EN MEXICO**

5.1 Canadá	159
5.2 Estados Unidos	166
5.3 Francia	174
5.4 Inglaterra	182
5.5 Alemania	184
5.6 Italia	191
5.7 España	194
5.8 Venezuela	198

CONCLUSIONES	211
---------------------	------------

BIBLIOGRAFIA

HEMEROGRAFIA

INTRODUCCION

La puesta en marcha de un nuevo modelo de desarrollo a principios de la década de los 80's, basado en el libre mercado, supuso el adelgazamiento del Estado, lo que significó, que ante la nueva situación éste debería redefinir sus compromisos y relaciones con la sociedad.

El cambio en la conducción de la política económica impuso, la consiguiente reducción en las dimensiones del Estado benefactor, lo cual contradijo el discurso ideológico que le habían legitimado en su quehacer por decenios. En esta medida puede afirmarse que la reforma estructural de la economía repercutió ampliamente en el ámbito político, configurando un nuevo papel del Estado frente a la sociedad.

Las transformaciones que tuvo el sistema político en su conjunto y en especial el Estado, generó en el ámbito de la política una serie de cambios asociados a la composición del grupo gobernante, cambios importantes en el sistema electoral y régimen de partidos, la refuncionalización del corporativismo y transformaciones sustanciales en las funciones e integración de los poderes locales y federales.

Estos acontecimientos junto a los que recientemente han ocurrido en México, como lo son; el surgimiento de una guerrilla en el estado sureño de Chiapas, el 1o. de enero de 1994, el asesinato del candidato del PRI, a la presidencia de la República, Luis Donaldo Colosio Murrieta, el 23 de marzo del año de referencia y el del Secretario General de ese mismo partido José Francisco Ruiz Massieu el 28 de septiembre, son hechos que hacen evidente la crisis por la que atraviesa el sistema político mexicanos y exigen el replanteamiento de las reglas que hasta ahora han normado la relación entre el Estado y la sociedad.

La crisis de legitimidad de la élite gobernante, ha repercutido en todas las instituciones y estructuras del sistema político, el que en materia electoral ha dado como respuesta aparentes indicios de una apertura a través de reformas político-electorales que únicamente han servido para dar tiempo a los diferentes grupos en el poder para definir la nueva correlación de fuerzas.

Desde este punto de vista, las reglas concretas que se han establecido en el sistema de partidos, para su operación, así como las modalidades que ha adoptado se han reflejado en la legislación político-electoral en la que el Estado como garante de las instituciones desarrolla la función de ejercer el control de los partidos políticos a través de un marco de legalidad que únicamente es respetado por los afectados, teniendo por resultado un régimen de partidos controlado.

En este sentido cabría preguntarse ¿ cuál es la función que desempeña el Estado en la sobrevivencia de un sistema político, y cuáles los mecanismos que implementa para su manutención?

La pregunta anterior tiene tantas respuestas que el trabajo que aquí se desarrolla sería insuficiente para abordar el estudio y análisis de lo que esto implica, sin embargo por ahora sólo nos abocaremos al estudio de la forma como el Estado a través del Gobierno implementa los mecanismos para garantizar la estadia de una élite en el poder y cómo se ve impactado el régimen de partidos así como el marco legislativo que norma las condiciones de la competencia electoral.

Desde esta perspectiva, el Estado funge, como un ente perfectamente definido en favor de ese nuevo híbrido que empieza a surgir entre la antigua clase política y el grupo de tecnócratas financieros altamente ligados a intereses del capital internacional.

Ante los cambios en materia político-electoral que emprendió el gobierno salinista podríamos decir que nos encontramos frente a un cambio de régimen o ante un cambio de sistema político o simplemente ante una situación aparente de transición que permitiría al grupo gobernante cerrar filas al rededor de un proyecto político-económico que lo menos que le interesa en transitar hacia la democracia.

El trabajo que a continuación se desarrolla tiene como principales objetivos el señalar aquellos mecanismos que el Estado ha desarrollado desde el punto de vista político-financiero y legislativo, para garantizar que el PRI continúe en el Gobierno, a costa del sacrificio de la democracia.

Hasta hoy hemos sido testigos de la infinidad de mecanismos que el Estado ha desarrollado para que en las distintas épocas de la historia de México, el grupo que se encuentra en el poder, usufructúe bajo la mirada complaciente de gobiernos partidistas, los recursos humanos, materiales y económicos del país sin que esto haya traído en consecuencia una verdadera distribución de la riqueza y mucho menos sistemas políticos democráticos.

El goce irrestricto de los recursos de la nación por este grupo de vividores, que posteriormente conformaran el partido político que después de 65 de estar en el poder se siente con el derecho de continuar indefinidamente en él a cualquier costa, no sólo se ha limitado a este ámbito, sino que se ha extendido al uso de los dineros del pueblo del México gracias a una legislación que en aras de justificar un supuesto pluripartidismo ha transferido enormes sumas de recursos al PRI, vía subsidio público.

Es aquí donde cabría preguntarse ¿cuánto le ha costado al pueblo de México, desde el punto de vista económico y político, el hecho

de que el partido en el gobierno pretenda continuar en el poder, haciendo uso de los recursos y mecanismos que implementa el Estado para garantizar su continuidad, pasando por encima de la voluntad popular y las exigencias de democracia efectiva de la misma?

Para contestar esta pregunta sería necesario hacer un recorrido por la historia de México, para conocer cómo desde su surgimiento el partido de Estado, ha usufructuado los recursos de la nación en beneficio propio y con la complicidad del Estado que ha puesto en entre dicho su naturaleza y función en la sociedad.

Profundizar en esto llevaría a escudriñar cada uno de los gobiernos e instrumentos que desarrollaron para financiar políticamente la actividad del partido de Estado, lo que resultaría demasiado ambicioso para cubrir en este espacio de ahí que se ha tenido que seleccionar el periodo más reciente en que se ha hecho más evidente la naturaleza financiera-política del Estado con relación a la estadía del partido en el poder.

Para esto, se analizará el periodo de Carlos Salinas de Gortari, 1988-1994, etapa que se considera como fundamental para explicar el aceleramiento de la crisis estructural del sistema político mexicano en donde la necesidad de legitimarse lo ha obligado a establecer los mecanismos que le permitirían mantenerse en el poder, destacando entre ellos la transferencia de recursos no cuantificados hasta ahora y el impacto que esto ha traído al régimen de partidos y al aceleramiento de la crisis del propio sistema político mexicano.

Ahora, porqué el periodo de Salinas, porque desde su postulación como candidato a la presidencia de la República el 4 de noviembre de 1987, abrió un nuevo episodio en la vida del partido institucional y en la de México mismo.

El divisionismo que provocó su elección, entre la clase política tradicional y el enfrentamiento abierto entre ésta y la emergente clase "política" compuesta por los denominados tecnócratas, trajo como consecuencia la salida de prominentes miembros del partido que inconformes con la decisión de Miguel de la Madrid optaron por salirse y conformar un nuevo partido, que posteriormente se conocería como Partido de la Revolución Democrática.

Otra de las razones que hace que este período en especial sea centro de atención para los analistas e investigadores politólogos y sociólogos es que la propia elección de Carlos Salinas fue una de las más cuestionadas en sus resultados electorales y no sólo por sus detractores y oponentes políticos sino por los más importantes sectores de la sociedad, como lo fueron las dudas que en su momento virtieron los empresarios y hasta el propio clero y la comunidad internacional.

Estos elementos propiciaron que el ejecutivo entrara a ejercer el poder en una situación de debilidad y falta de legitimidad que se vio obligado a realizar acciones espectaculares y reformas fundamentales que le permitieran congraciarse con sus más poderosos críticos.

Recuérdese las acciones desarrolladas contra la dirigencia del sindicatos más poderoso e influyente del país, el petrolero, y en especial contra su líder Joaquín Hernández Galicia, o las reformas a los artículos constitucionales 30 que regulan las relaciones entre el Estado y la Iglesia o la reforma del art. 27 constitucional y no se diga la apertura indiscriminada al capital extranjero mediante la nueva ley sobre inversiones.

Asimismo, la necesidad del gobierno salinista por legitimarse, lo obligó en el ámbito político-electoral a realizar cuatro

reformas que si bien al ponerse a prueba no dejaron satisfecho a nadie, sirvieron de catalizadores para que la crítica de la oposición se redujera lo suficiente como para que éste tuviera los espacios y la libertad de ganar la "simpatía" de la población, mediante la implementación de programas "sociales" que tenían por objetivo fundamental allanar el camino al partido oficial en el siguiente proceso electoral, ante su estrepitosa caída en la representación de las cámaras después de las elecciones de 1988.

En este tenor, puede afirmarse que las reformas político-electorales, son producto del acelerado desgaste del PRI a ello se atribuye el gradualismo en la liberalización del sistema político, producto del temor del grupo hegemónico de perder el control del régimen y que los reclamos de la sociedad civil y de los partidos políticos por la democratización del sistema, representen un serio peligro para su permanencia en el poder.

De ahí la importancia de su estudio y sobre todo el de aclarar los mecanismos que el sistema de partido de Estado ha desarrollado para beneficiarse del subsidio estatal ahorrándose el trabajo que implicaría conseguir el dinero suficiente para justificarse en el poder mediante compromisos claros y transparentes con su electorado.

También resulta interesante conocer del tema la forma de cómo el dinero público subsidia un sistema de partidos débiles que sirve para justificar y legitimar al propio partido oficial.

En el primer capítulo se analizará el papel del Estado en la reforma político-electoral, así como los alcances de la misma en el régimen de partidos.

En este marco, se definirá la importancia que ha adquirido el dinero la actividad política y su determinación en la consolidación del pluripartidismo en México, a partir del estudio de las

diferentes formas que asume el financiamiento generando mayor igualdad o desigualdad en las condiciones de competencia política.

Asimismo se establecerán los vínculos entre el Estado y los órganos electorales para la conformación y distribución del financiamiento y su impacto en el Sistema Electoral.

El capítulo dos, contemplará los antecedentes históricos del financiamiento público, donde se señalan las diferencias entre éste y el financiamiento político; también se presentará el marco jurídico en que se fundamenta la reglamentación del sistema de distribución del financiamiento público, así como su clasificación.

Como parte complementaria, se desarrollará un apartado con la reglamentación estatutaria de los recursos financieros de cada partido político.

En el capítulo tres se estudiará la importancia del financiamiento, en relación a la participación política y equidad en las condiciones de la competencia electoral, a partir de la década de los 80's en el régimen partidista, determinando a los beneficiarios del sistema de reparto de los recursos financieros.

El cuarto capítulo presentará el análisis de los principales aspectos que se modificaron en la reforma electoral de agosto de 1993, haciendo énfasis en aquellos aspectos que se refirieron al establecimiento de las modalidades y reglamentación del financiamiento de los partidos políticos, así como la definición de topes a los gastos de campaña, también se presentan las posiciones de los partidos políticos al respecto.

Para concluir el apartado, se realizan algunos cuestionamientos a dicha reforma y observaciones sobre la intencionalidad de la misma con relación al fortalecimiento del régimen de partidos.

El capítulo quinto contiene el comparativo de los sistemas de financiamiento político y su desagregación en público y privado, en aquellos países que se consideran a la vanguardia en el desarrollo del tema.

Aunque en la mayoría de los países seleccionados no se da el fenómeno de un partido de Estado, con condiciones de competencia altamente desiguales en detrimento del régimen de partidos, si existen elementos que hasta ahora han justificado la aparición del dinero en la relación Estado-partidos que tienden a establecer distintas reglas en la competencia electoral buscando un equilibrio mayor entre los partidos.

Analizar el tema del financiamiento en aquellos países que se consideran a la vanguardia tiene por objeto rescatar las experiencias que podrían enriquecer al caso mexicano tratando con esto de coadyuvar a una mejor y mayor transparencia entre las relaciones Estado partidos políticos, entre los países seleccionados están: Canadá, Estados Unidos de Norteamérica, Francia, Inglaterra, Alemania, Italia, España y Venezuela.

En el capítulo sexto se presentarán las conclusiones y propuestas sobre el financiamiento político y su impacto en el régimen de partidos.

1. ESTADO Y DEMOCRACIA EN MEXICO

1.1 Estado y Reforma Política

No cabe duda que hoy vivimos en México, una aguda crisis política que exige el replanteamiento de las reglas que hasta ahora han normado la relación entre el sistema político¹, los actores políticos y la sociedad civil.

El cuestionamiento a la sujeción a la legalidad establecida que da lugar a poderes discrecionales que con toda impunidad manipulan y pervierten los resultados electorales, la inexistencia práctica de una división y equilibrio entre los poderes del Estado, configura un situación de concentración de las decisiones que, inevitablemente, hace precarios los derechos políticos de la ciudadanía, la ausencia de partidos realmente capaces de competir en igualdad relativa de condiciones, convierte a las votaciones en meros trámites burocráticos o plebiscitarios sin incidencia real en la política gubernamental, la no autonomía de la sociedad civil de sus instituciones y organizaciones, supone el predominio de relaciones autocráticas que convierten en súbditos efectivos a los presuntos ciudadanos, haciendo nulos los derechos políticos individuales.

En México, es más que precaria la sujeción de los poderes públicos a las normas jurídicas, existen una subordinación radical de las cámaras legislativas y del poder judicial al Ejecutivo federal; existe un partido del gobierno que vuelve desigual la competencia electoral; y buena

¹ Desde el punto de vista eastoniano, se entiende como sistema político "a aquellas interacciones por medio de las cuales se asignan autoritariamente valores en una sociedad." D. Easton, *Enfoques sobre la Teoría política*, Buenos Aires, Amorrortu, 1969, pág. 216. Una definición más sencilla de lo que es el sistema político la encontramos en el escrito de Roberto Gutiérrez en su ensayo sobre *Cultura política y transición a la democracia*, en donde señala que "sistema político (es) el conjunto de relaciones que se establecen entre instituciones, organizaciones y ciudadanía a partir de las cuales se estructura una forma peculiar de dirección, gestión y competencia política, subrayando además de la configuración propia de la institucionalidad del sistema, el carácter dinámico del mismo y la interdependencia de sus componentes. Véase en *Revista Sociológica*, UAM, Azcapotzalco, Sept-Dic. 1989, año 4 núm. 11.

parte de las organizaciones de a sociedad civil se encuentra sometida abierta o veladamente al gobierno o a su partido.

La constitución de un verdadero sistema competitivo de partidos pasa necesariamente por la reforma del Estado, de las instituciones y funciones públicas, pero también por una modificación radical de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, y por consecuencia, de las propias redes organizacionales de esta última.²

En esta perspectiva, el cambio de sistema político se muestra aún más complejo dados los obstáculos que presenta el reconocimiento de la élite en el poder de la necesidad de reformar al estado y democratizar el régimen³ político mexicano.

Reconocerlo, significaría dar fin a la época de partido prácticamente único con todo lo que implica en términos de ruptura de monopolios de la dirección y la gestión social que aceleraría la erosión propia de las rutinas políticas basadas en un trato clientelar asistencial insostenible.

En este marco, hasta la década de los 70s, la fortaleza del Estado benefactor, basado en su capacidad de respuesta y negociación, generó el control autoritario de todas aquellas formas de manifestación democrática, dándose en el ámbito de lo político una reforma concertada cupular, que tendía a garantizar la legitimidad del partido hegemónico PRI, y no a establecer un avance real hacia una transición democrática.

La crisis del Estado, trajo por consecuencia que su capacidad de respuesta a las demandas sociales y políticas de la población, se vieran

² Véase: Partidos Políticos y Transición a la Democracia en México de Luis Salazar en la Revista Sociológica. UAM. Azcapotzalco. Sept-Dic. 1989.

³ Se entiende por régimen político "...a las formas, normas y caracterizaciones específicas que adopta la conducción del poder en un país y sus relaciones con la sociedad". Tomado de S. Bartollini. Partidos y Sistemas de Partido. Manual de Ciencia Política. Madrid. Alianza Universidad. 1991.

limitadas y seguidas de actitudes populistas, que tenían por objeto retardar el movimiento ascendente y participativo de la sociedad civil.

Para la década de los 80s, el Estado entró en una profunda crisis estructural, perdiendo las bases de legitimización que ejercía a través de su relación con el PRI, llevando a cuestras la crítica de su actuación en el área económica.

Ante la agudización de la crisis económica de México, los organismos internacionales como el BID y el FMI, implementaron una política de choque que permitiera al país volver a una "economía sana", la que se sustentaría en un modelo de desarrollo que garantizaría la estabilidad y crecimiento económico de México.

Al cambio económico, no se unió el cambio político, generando fuentes presiones por abrir espacio a una transición democrática que estuviera acorde con las necesidades de la conciencia social que se había acumulado durante décadas, en búsqueda de una apertura y transformación profunda del sistema político mexicano.

En este contexto, la aplicación del modelo neoliberal, con su consecuente exigencia de reduccionismo estatal en la economía, propició que el Estado adoptara posiciones más autoritarias a través del presidencialismo, dando respuesta selectiva a las demandas sociales, perdiendo su capacidad de negociación política ante una oposición que se había venido fortaleciendo.

El punto más evidente de ruptura entre sociedad y gobierno-PRI fueron los comicios de 1988, en donde el nuevo escenario estaría dominado por el acelerado desgaste del partido oficial, el surgimiento de organizaciones civiles como nuevos interlocutores y la radicalización de los partidos políticos de oposición en la búsqueda de mejores condiciones de participación política.

El surgimiento de nuevos actores políticos, como las organizaciones civiles no gubernamentales, el surgimiento de un empresariado que de forma abierta perfila sus actividades a participar en la política, la crisis de representatividad de los partidos políticos, sobre todo del partido oficial PRI, abanderando proyectos políticos inconsistentes e incongruentes con las nuevas demandas de la población han provocado que la crisis de las instituciones se vea reflejada en el enfrentamiento abierto del grupo en el poder, principalmente dando paso al divisionismo profundo entre los tecnócratas que con Miguel de la Madrid adquiriera "su pase al poder".

Ante la incapacidad de negociación del Estado, éste optó por la asunción de acciones autoritarias que obstruyen el desarrollo y transformación estructural de las instituciones así como el fortalecimiento del pluripartidismo recurriendo a reformas político electorales que sólo han permitido una apertura gradual y controlada, que tienen la clara intención de dar el tiempo necesario para la definición de la nueva correlación de fuerzas entre los grupos de poder.

En este contexto, la etapa más crítica de la crisis de legitimidad del gobierno y del partido oficialista fue el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, quien en su afán de fortalecerse ante los distintos grupos de poder, dados los resultados electorales de su elección, realizó una serie de reformas económicas en detrimento de los niveles de vida de la mayoría de los mexicanos, forzando en el ámbito político electoral hasta 4 reformas que si bien pretendieron ser un medio para nivelar las condiciones de la competencia entre los partidos políticos, lo único que logró fue cerrar la posibilidad de establecer las condiciones para la alternancia en el poder, volviendo al reformismo gradual y controlado que hasta ahora le ha funcionado para evitar el enfrentamiento abierto de las fuerzas políticas.

La reforma política en el régimen de salinas lejos de haber sido promovida entre los partidos políticos con el objeto de generar una verdadera reforma del Estado fue la necesidad de legitimarse, utilizando en su beneficio la participación de los partidos políticos y limitándose únicamente al ámbito de lo electoral.

Aquí es donde cabría hacer mención de lo que señala Federico Campell cuando hace referencia al discurso del poder.

“ Cuando cierto discurso pone en circulación expresiones de como “consulta popular”, “redistribución del poder”, “solidaridad”, “pacto de civilidad”, de lo que trata esa proclama es de justificar en la práctica el monopolio del poder. El objetivo único, excluyente, es preservarlo. A cualquier costa. ¿Acaso será distinto a los anteriores el grupo que “redistribuye” “ en decir que reparte, el poder entre los mismos miembro del tótem, eternos usufructuarios de un partido de vividores?”⁴

El Partido Acción Nacional fue el que mejor capitalizó esta situación aprovechando la incipiente apertura política, ya que durante el sexenio accedió al gobierno de tres entidades Baja California, Guanajuato y Chihuahua, mientras que el PRD se mantuvo en su posición de intransigencia teniendo durante el sexenio un relativo avance.

La primera reforma, se realizó en 1989, después de los comicios de julio de 1988 tras las protestas de los partidos políticos por las fallas detectadas en el Código Federal Electoral, iniciándose por medio de una consulta pública para redefinir un nuevo marco jurídico para los procesos electorales, la Comisión Permanente del Congreso convocó el 27 de junio de 1989 a un período extraordinario que empezó el 28 de agosto donde se analizaron diversas iniciativas que presentaron los partidos políticos.

⁴ Campell, Federico. *La Inversión del Poder*. Ed. Aguilar. México. 1994

Después de diez meses de negociaciones entre los representantes partidistas, el PRI en alianza con el PAN logró que se aprobaran varias reformas en materia electoral que modificaron los artículos 5, 35 frac. III, 36 frac. I, 41, 54, 60 y 73 frac. VI de la Constitución. En abril de 1990 dichas reformas entraron en vigor y el 15 de agosto de 1990 fue aprobada la nueva Ley reglamentaria denominada Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) con 369 votos a favor, 65 en contra y 2 abstenciones.

Los cambios que se introdujeron en esta primera reforma electoral del salinismo fueron:

- Se creó un Tribunal Electoral autónomo cuyas resoluciones serán inapelables

- Se establece que al partido político que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y 35% de la votación nacional (cláusula de gobernabilidad), le será otorgada constancia de asignación de diputados por la vía prurinominal para alcanzar la mayoría absoluta en la Cámara; se determina que ningún partido podrá contar con más de 300 diputados y aquel que obtenga por lo menos 1.5% de la votación y que participe por lo menos en 200 distritos uninominales tendrá derecho a que se le otorguen diputados plurinominales.

La autoridad electoral se comprometió a depurar el padrón electoral y se estableció la creación de una cédula de identidad ciudadana.

- Se creó el Instituto Federal Electoral que sustituyó a la Comisión Federal Electoral como una institución de carácter permanente y público, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios; que será además autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones.

- Se establece un sistema de impugnación ante el IFE y ante un tribunal autónomo, el Tribunal Federal Electoral.

La segunda reforma dio inicio el 16 de agosto de 1993, cuando el Congreso de la Unión abrió un período extraordinario de sesiones para efectuar diversas modificaciones entre las que destacaron:

- La modificación de 8 artículos de la Constitución, 41, 54, 56, 60, 63, 74, 82 y 100. Destaca la reforma al art. 82 constitucional en el que se modifican los requisitos para poder ser candidato a la Presidencia de la República.

- Se realizaron más de 100 modificaciones al COFIPE, y los principales puntos que consideró la reforma electoral en 1993 fueron los siguientes:

- La apertura de la Cámara de Senadores cuyos miembros aumentaron a 128 (4 por entidad, 3 de los cuales serán electos bajo el principio de mayoría relativa y el cuarto será asignado a la primera minoría de cada entidad).

- Desaparece la llamada cláusula de gobernabilidad establecida en la reforma electoral de 1989-1990, que permitía a un partido político obtener el control de la mayoría legislativa con sólo el 35% de la votación.

- Desaparecen los mecanismos de autocalificación en la Cámara de Diputados pero sólo para la elección de diputados y senadores, otorgándose tal atribución al IFE y al TRIFE. La calificación presidencial siguió siendo atribución de la Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral.

- En la ley secundaria se estableció una nueva regulación para determinar topes a los gastos de campaña y establecer diversas vías de financiamiento a los partidos, así como un nuevo mecanismo para fiscalizar las cuantías de cada organismo político.

- La creación de una Sala de Segunda Instancia competente para resolver las reconsideraciones que los partidos políticos interpongan contra las decisiones que en su contra hayan dictaminado en primera instancia las salas que integran el TRIFE.

- En la reforma política del D.F. se estableció que el jefe del mismo será nombrado por el Presidente de la República de entre cualquiera de los representantes a la Asamblea, Diputados Federales o Senadores electos en el DF, que pertenezca al partido político que por sí mismo obtenga el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes.

- El transitorio 5 de la nueva ley establece que el primer nombramiento para el cargo de Jefe del DF se verificará en diciembre de 1997, concluyendo su periodo en diciembre del 2000.

La tercera reforma concluyó el 12 de mayo de 1994, cuando el Congreso de la Unión aprobó reformas de 20 artículos del COFIPE:

- Se ciudadaniza la integración de los órganos electorales y se determina el predominio de los ciudadanos en la integración del Consejo General, local y distrital del IFE.

- Se establece la figura de “visitantes extranjeros”, quienes podrían presenciar el desarrollo de las elecciones en México, y se amplían los campos de acción de los observadores nacionales, quienes podrán actuar durante todo el proceso.

- Se introduce el principio de independencia en las actividades del Consejo General del IFE y establece que se integrará por un consejero del poder ejecutivo (deja de tener el voto de calidad), 6 Consejeros Ciudadanos, y representantes de los partidos políticos que tendrán voz, pero no voto.

- Se elimina el requisito de solicitar licencia para aquellos senadores, diputados locales y federales, y asambleístas que deseen contender por alguno de estos puestos de elección popular.

- El 25 de mayo de 1994 aprueba la Cámara de Diputados los nombramientos de Jose Woldenberg, José Agustín Ortiz Pinchetti, Miguel Angel Granados Chapa, Ricardo Pozas Horcasitas, Santiago Ceel Miranda, y Fernando Zertuche Muñoz, como los primeros consejeros ciudadanos del IFE, con la responsabilidad de velar por la transparencia, credibilidad, certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad de las elecciones.

La cuarta reforma se efectuó el 31 de mayo de 1994 con la aprobación de la Cámara de Diputados para que los Consejeros Ciudadanos del Consejo General del IFE puedan continuar con sus actividades y permitirles recibir percepciones derivadas de la práctica libre de su profesión, de regalías, derechos de autor o publicaciones durante el tiempo que permanezcan en su encargo.

Con las cuatro reformas antes mencionada el régimen salinista pretendió subsanar la necesidad de apertura de verdaderos espacios democráticos ha los partidos y actores políticos emergentes logrando con ello si bien no un gran avance en la democratización del sistema electoral si al menos que la oposición avanzara en sus posiciones político- electorales en detrimento de las del partido oficial PRI.

La tan prometida democratización del sistema político se quedó en eso, en promesas, que lo han llevado a una aguda crisis de legitimidad y gobernabilidad, produciéndose el inicio de una descomposición de las instituciones que no son sustento de los requerimientos de una sociedad que empieza a manifestar su exigencia de democracia efectiva.

En este contexto el papel que juegan las elecciones y los partidos políticos nos lleva a pensar en que el desarrollo de las mismas y las actividades de los partidos juegan un papel determinante en la rotación de las élites políticas y que su actuación se basa en un sustento económico en donde también se perciben las condiciones de desigualdad que propicia el Estado para favorecer al PRI, garantizando su reproducción en el poder agudizando con ello la resistencia de la vieja clase política a ceder su lugar a nuevos grupos de interés que se sustenten en la verdadera voluntad popular.

1.2 DEFINICION Y CLASIFICACION DEL FINANCIAMIENTO POLITICO.

El análisis del financiamiento político se ha convertido en las últimas décadas en el centro de atención de los estudiosos de la Ciencia Política y de la Sociología Política, porque ha adquirido una importancia relevante dado que con las formas que asume, define las condiciones de competencia interpartidista y el comportamiento electoral.

Abordar el estudio de estos aspectos implica adentrarse en lo relativo al origen y transparencia de las finanzas; a los vínculos que se establecen entre los partidos, las organizaciones privadas y sociales y la ayuda que proporciona el Estado en el marco del sistema político electoral; así como el papel que desarrollan los órganos electorales encargados de definir y distribuir los fondos y su control, a los partidos políticos.

Desde esta perspectiva, los investigadores han planteado la importancia de precisar en cada sistema político los siguientes aspectos:

- 1.- La necesidad que tienen los partidos de obtener fondos.
- 2.- Las fuentes y métodos que utilizan para reunir los recursos.
- 3.- Fuentes extranjeras "donadoras" de recursos financieros.
- 4.- Fuentes públicas de los recursos.
- 5.- La regulación y reformas del financiamiento de las campañas.
- 6.- Impacto de los controles y subsidios en estas organizaciones.

Algunos otros han centrado sus investigaciones desde un punto de vista filosófico-político, advirtiendo sobre la definición de los aspectos que condicionan en los sistemas, los tipos de financiamiento a los partidos políticos, como son:

- 1) FACTORES IDEOLOGICOS
- 2) FACTORES ORGANIZATIVOS
- 3) FACTORES IDEOLOGICOS

- 1) FACTORES IDEOLOGICOS

La concepción del mundo que difunde cada partido político forma parte fundamental de su proyecto político, el que se identifica con intereses específicos que representan compromisos y a la vez patrocinio y financiamiento de su actividad

2) FACTORES ORGANIZATIVOS

Es la forma como se estructura y articulan los intereses de los distintos grupos que conforman al partido -se agregaría no sólo a quienes lo integran, sino aquéllos que externamente lo sostienen- equilibrando la fuerza y presencia de los distintos grupos electorales.

La presencia de estos grupos tiene una expresión financiera, la que se vuelve compleja en la medida que se vinculan a intereses externos, con los que el partido ha asumido compromisos específicos, sobre todo en etapas electorales.

3) FACTORES ESTRATEGICOS

La estrategia que presenta cada partido, en su lucha por el poder, será determinante para tener acceso a las fuentes institucionales de financiamiento, de ahí que la institucionalización de los partidos políticos y el grado de desarrollo de su concepción jurídica sea el marco para generar las condiciones de equidad, tan discutidas en la actualidad en las democracias modernas.⁵

Bajo este punto de vista, la definición que han dado los estudiosos del tema, señala que se entiende por financiamiento de la actividad política “al proceso mediante el cual se utiliza el dinero a fin de canalizar los recursos y las energías con fines políticos”.⁶

El estudio del factor económico, se vuelve complejo en la medida que el proceso de institucionalización de la vida política adquiere efectos sobre la cultura política de una sociedad y ésta forma parte de la economía de la actividad política.

⁵ Véase “El dinero de los partidos: Poca información, grandes escándalos”, en Informe Especial. Suplemento del periódico El Financiero. México, 27 de marzo de 1993.

⁶ Sills, David, L. Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales. Editorial Aguilar. Vol. IV. 1968.

De esta manera, el financiamiento de los partidos políticos asume características y efectos diversos en los países democráticos, en donde el costo social de mantener el funcionamiento del sistema político, depende del nivel de desarrollo de sus instituciones, así como de la concepción misma que tengan de la democracia.

Un elemento que aparece como determinante en este aspecto es el nivel de transparencia con que los partidos manejen sus recursos y el tipo de relación que se establece entre ellos y el sistema político.

García Cotarelo⁷ aborda el análisis de financiamiento político desde cuatro aspectos:

1. FINANCIAMIENTO PRIVADO
2. FINANCIAMIENTO PUBLICO
3. FINANCIAMIENTO MIXTO
4. FINANCIAMIENTO EXTERNO

1. FINANCIAMIENTO PRIVADO

Es el que proviene de los integrantes o militantes del partido, así como de los llamados "simpatizantes", que en general suelen ser empresarios. Este tipo de financiamiento asume diversas formas, como son:

- a) Financiamiento por cuotas de afiliados.
- b) Financiamiento con donativos.
- c) Financiamiento con préstamos y créditos.

⁷ García Covarelo, Ramón. Los Partidos Políticos. Ed. Madrid, España. 1985.

d) Financiamiento por administración del patrimonio propio y realización de las actividades.

a) Financiamiento por cuotas de afiliados.

Es la forma más directa en que un partido obtiene recursos para financiar su actividad, siendo los recursos de sus miembros una de las fuentes de financiamiento cautivo.

Según García Cotarelo, parece ser que el pago por cuotas por los militantes asume una gran importancia tanto para el que la aporta como para el partido que la recibe, ya que se asume un compromiso con el Instituto - diría que éste es mutuo - y a veces es el único vínculo entre ambas partes.

Aunque se podría afirmar que en ninguna parte del mundo esta fuente de ingresos es la principal para los partidos políticos, sí se dice que éstos en su cobro mantienen una actitud de tolerancia, con objeto de no ver recudada su membresía, que es garantía de votos.

El establecimiento de cuotas, desde su origen, se guió por dos criterios, el de determinar una misma cantidad para todos los miembros o hacerlo en forma proporcional a sus ingresos.

b) Financiamiento por donativos.

El financiamiento por donativos, tiene el mismo origen que los partidos políticos, ya que desde su constitución, éstos eran sostenidos por sus miembros o simpatizantes.

Los donativos o dádivas, que se caracterizan por ser “voluntarios”, son uno de los puntos que más polémica han causado, dado que en la mayoría de los países su reglamentación y limitación ha sido cuestionada fuertemente, en cuanto que se considera un obstáculo a la libre voluntad de la sociedad de financiar la actividad política del partido de su preferencia.

Lo que ha despertado el interés de los legisladores es el hecho de que la mayoría de los donantes prefieren mantenerse en el anonimato, enturbiando el origen de los recursos y dando pie a suspicacias sobre los intereses ocultos que conlleva este tipo de posiciones con relación a la del propio partido.

c) Financiamiento con préstamos y créditos.

Para la obtención de los recursos en algunos países, los partidos políticos acuden a la banca, quien los considera como cualquier empresa y les brinda el acceso al dinero, siempre y cuando garanticen con su patrimonio el pago del mismo.

En esta forma de financiamiento, también tiene un trato preferencial, puesto que la banca no siempre está dispuesta a conceder préstamos o créditos a aquellas organizaciones que no coincidan con la línea oficial que les marca el Estado.

d) Financiamiento por administración del patrimonio propio y de las actividades.

Esta fuente de financiamiento parte de la incursión de los partidos políticos en actividades empresariales, con el fin de contar con patrimonio propio.

Las empresas más comunes que administran son las relacionadas con la prensa, las editoriales, de las que se sirven para difundir sus

programas, documentos básicos. Algunos han penetrado en el área industrial, de comercio o espectáculos.

2.- FINANCIAMIENTO PUBLICO

Es el financiamiento que realiza el Estado con cargo a los fondos públicos por considerar que estos organismos son en la actualidad elementos indispensables para el buen funcionamiento de un régimen democrático, por constituir éstos el puente entre la sociedad y el Estado, entre los ciudadanos y aquellos que lo representan en el gobierno.

3.- FINANCIAMIENTO MIXTO

Es el resultado de combinar el financiamiento privado con el público, en virtud de que ninguno de los dos por si solo resultará insuficiente para que los partidos políticos cumplan con sus funciones.

4.- FINANCIAMIENTO EXTERNO

Este financiamiento ha sido motivo de fuertes controversias; ya que en la mayoría de los países es rechazado por considerarlo un atentado contra la integridad del sistema político, la soberanía y un asunto de seguridad nacional.

Sin embargo, en algunos países los partidos políticos aceptan haber recibido la ayuda de sindicatos y organizaciones de otras naciones.

Este rubro merece especial atención, pero su estudio requiere de un desarrollo más amplio que por carecer de información, sería imposible desarrollar en este espacio.

Expuesto el marco de definición conceptual sobre financiamiento, en el siguiente punto se analizará las formas que esto ha asumido en el sistema político mexicano, partiendo de sus orígenes, en la medida que la información disponible lo permita.

1.3 ANTECEDENTES DEL FINANCIAMIENTO POLITICO EN MEXICO

El financiamiento político en México es un tema escasamente investigado y prácticamente sin bibliografía, la historia ha registrado varios testimonios que hacen referencia a los apoyos que han recibido algunos partidos políticos desde la época de la Revolución Mexicana; pero ninguno ha aportado los elementos como para realizar un estudio profundo del mismo.

La mayoría de los textos hacen alusión principalmente al financiamiento que el partido oficial recibió a través de los recursos oficiales y de los apoyos económicos y de infraestructura de los grupos ubicados en el gobierno, gobernadores y caciques regionales.

En México, esto se ha convertido en un verdadero tabú, ya que el juego de cifras que se maneja, sobre todo en aquellos aspectos que se refieren al origen y aplicación de los recursos financieros, representan una importante traba para el análisis empírico generando un conocimiento poco profundo y fidedigno.

Por las razones antes expuestas, sólo haremos una breve reseña de lo que nombran algunos políticos en sus memorias, respecto al financiamiento, pretendiendo con ello dar una idea de los vínculos que se han establecido a lo largo de la historia de los partidos políticos con los intereses económicos de los gobiernos en turno y los grupos económicos.

Las memorias de Pascual Ortiz Rubio, hablan de lo sucedido en la campaña de Francisco I. Madero señalando que “Cuando Madero fue candidato oficial, los ministros y gobernadores soportaron la parte principal de la campaña”.

En su relato, Ortiz Rubio no da cuenta de las cantidades o tipo de apoyo que estos personajes y grupos aportaron a la campaña de Madero, pero sí de su vinculación a las actividades políticas del candidato.

El mismo Ortiz Rubio, menciona lo que sucedió en la campaña de Venustiano Carranza, el que en calidad de Jefe del Ejército Constitucionalista, dispuso de los fondos públicos a través de su yerno el General Cándido Aguilar.

En la postulación del General Obregón, quien fue candidato del Partido Liberal Constitucionalista, fue financiada con fondos de asociados y algunas autoridades que simpatizaban con el sonoreense. así como altos funcionarios públicos entre los que estaba Ortiz Rubio, entonces Secretario de Comunicaciones, quien menciona le pidieron 10 mil pesos, que se negó a dar.

Ortiz Rubio narra que, “con semejante experiencia acepté la sugestión de Calles, propuesta al presidente Portes Gil, de sostener las campañas políticas con un fondo señalado en los presupuestos, acción que no se hizo esperar cuando Emilio Portes Gil emitió el decreto del 25 de enero de 1930.

El decreto disponía que “todo personal civil de la administración pública dependiente del Poder Ejecutivo Federal, contribuya con siete días de sueldo, correspondientes a los meses de enero, marzo, mayo, julio, agosto, octubre y diciembre; es decir, los meses que tuvieran 31 días y que dichos fondos se depositarán en el Banco de México a disposición del Comité Ejecutivo del Partido Revolucionario”.

Esta disposición sirvió al dirigente de la CROM, Luis Morones, para bautizar al PNR como el partido del 31.⁸

Alejandra Lajous, en su libro sobre los Orígenes del Partido Único en México, menciona que los integrantes del PNR no sólo prepararon el ambiente de la gira, de Pascual Ortiz Rubio, sino también sufragaron los gastos de ésta, y cita una declaración que hiciera el propio Presidente del CEN Manuel Pérez Treviño, quien en agosto de 1929 señalara “El C. Ortiz Rubio ha podido recorrer 14 estados sin más gastos que los personales y del órgano periodístico del PNR”.

Continúa la autora: “La ausencia de erogaciones en la gira electoral o cuando menos la moderación en ellas, constituye una prueba de la complicidad del PNR con los gobiernos locales.

Ciertos gastos resistieron y la forma de pagarlos hizo verdaderamente descarada la relación PNR con el gobierno”.⁹

Desde entonces, las cooperaciones “voluntarias” y todo tipo de apoyo por parte del Estado, se manejaron con altos niveles de confidencialidad, ignorándose a cuánto ascendía el monto de lo recaudado y canalizado hacia el partido oficial.

Al respecto, las revelaciones hechas en las autobiografías de Lázaro Cárdenas, Gonzalo N. Santos o en los escritos de Leobardo Reynoso, ex-gobernador de Zacatecas, entre otros señalan que en realidad el partido en sus distintas etapas, gozó y goza sin restricción de la infraestructura y privilegios del poder público.

Lázaro Cárdenas narra en su autobiografía y en especial en sus apuntes, el apoyo que recibió de gobernadores para la organización de mítines y de alojamiento para hospedar a las comitivas.

⁸ Informe Especial. Suplemento del periódico El Financiero. México, 17 de marzo de 1993.

⁹ Lajous, Alejandra. Los Orígenes del Partido Único en México. UNAM. México. 1981

Asimismo, se menciona que Cárdenas, una vez que se había servido del impuesto establecido por Portes Gil en su campaña presidencial, anuló el decreto el 19 de noviembre de 1936.

Durante la campaña de Manuel Avila Camacho, Gonzalo N. Santos menciona su participación para recolectar fondos para financiar la campaña.

Por lo que se refiere a la campaña de Adolfo Ruíz Cortines, siendo uno de los primeros candidatos del recién transformado PNR en Partido de la Revolución Mexicana, se dice que fue el primer candidato en abrir las arcas de la nación para financiar su campaña y prescindir de los recursos de caciques y contratistas.

Al igual que sus antecesores, Miguel Alemán, como todos los candidatos oficiales, gozó sin restricciones de los privilegios del poder público; de los medios de comunicación, transporte y gastos.

En cuanto al establecimiento de cantidades específicas de los gastos de campaña y demás afines, no se cuenta con cifras confiables, que permitieran profundizar en la vinculación financiera del PRI y el gobierno.

En cuanto al PAN, en sus orígenes se sabe estuvo formado por católicos ligados a la Universidad, algunos empresarios y miembros de la clase media, quienes brindaron su apoyo económico para solventar los gastos del partido, junto con los recursos que posteriormente enviaran los partidos demócratas cristianos europeos, a través de la Fundación Alemana EBERTH.

Más tarde recibió apoyo económico de la Organización Empresarial "Unión Social de Empresarios Mexicanos", perteneciente a la Unión Internacional de Empresarios Católicos.

Aquí cabe señalar, que el tema económico en los partidos también ha sido motivo de profundas escisiones como sucedió con el PAN, en noviembre de 1975, cuando en un informe de Efraín González Morfín, presentado al Consejo Nacional, revelaba “debo denunciar y reprobar ante ustedes, la creación de intereses e incluso mantenimiento financiero...” de grupos empresariales del norte del país, al partido.

En esa ocasión, González Morfín, acusó al partido de Conchello, de estar financiado por el Grupo Monterrey, el cual pretendía usar al partido como punta de lanza política.

Para 1978, González Morfín, Raúl González Schmall, Julio Senttes y Francisco Pedraza, abandonaban Acción Nacional, argumentando que se había convertido en instrumento del “Grupo Monterrey”.

Esta fue una de las más fuertes escisiones, que se conoce, tuvo el PAN por razones económicas, y desde entonces la posición del partido respecto de transparentar sus ingresos se volvió más compleja; pero al mismo tiempo, trató de mantener una independencia respecto de otras fuentes de financiamiento, sobre todo de las provenientes del gobierno federal.

Al respecto, durante la reforma de López Portillo, 1976, el PAN fue el único partido que se opuso a que las prerrogativas que brindaba el Estado, se transformaran en numerario o especie, señalando que éstos atentaban contra la independencia de los partidos y la credibilidad de los actores; además se consideraba que en el país había tantas carencias que era injusto que el pueblo erogara dicho presupuesto.

Sin embargo, diez años después, durante la reforma Político-electoral que impulsara Miguel de la Madrid, en 1986, modificaba su posición respecto del financiamiento público, estableciendo la necesidad de crear una Ley Reglamentaria que definiera los mecanismos para la

asignación de los recursos materiales y efectivos que se otorgaban a los partidos por sus actividades, así como las sanciones a aquellas autoridades que dispusieran de recursos públicos distintos de los que marca la ley.

También propuso que los recursos financieros se hicieran a partir de la definición del costo de una campaña política, en función del salario mínimo.

En su sesión del 29 de octubre de 1987, aceptó el financiamiento público, generándose una nueva división interna, los que estuvieron a favor de recibir el financiamiento público, señalaron que “el financiamiento público es un derecho derivado de una ley y no depende de una actitud graciosa del gobierno. El financiamiento no es un regalo ni una compra. Lo recibimos porque la ley nos autoriza para ello, sin merma de nuestra independencia”.

Los que fueron en contra decían “es un hábil recurso del régimen para tratar de legalizar el peculado que desde 1929, viene representando el partido oficial con el financiamiento público.”¹⁰

Durante la reforma de 1989, Acción Nacional fijó su posición únicamente en lo referente al acceso de los medios de comunicación electrónicos, señalando la inequidad en la asignación de los tiempos del Estado y la restricción de los medios hacia los partidos nacionales”.¹¹

OTROS PARTIDOS POLÍTICOS

En cuanto a los demás partidos, lo único que se sabe es que algunos han sobrevivido en sus inicios con las aportaciones de sus afiliados y simpatizantes o de las actividades propias para hacerse de recursos.

¹⁰ González Casanova, Pablo, El Estado y los Partidos Políticos. México, Ed. ERA, México, 1982.

¹¹ Véase, Dinero y Partidos. Comp. Jorge Alcocer. Ed. Nuevo Horizonte. México, 1993.

NECESIDAD DE LOS PARTIDOS POLITICOS PARA OBTENER RECURSOS FINANCIEROS

Así, se considera que a partir de la década de los 60s, la financiación de los partidos políticos en México pasó a constituir objeto de gran atención, estableciendo la necesidad de reglamentar los recursos provenientes del Estado, y buscar la equidad en su distribución.

En este marco, las características que ha asumido el sistema de financiamiento de la actividad política en México, ha sido variado y falta de claridad, por lo que a continuación sólo se esbozarán algunas de las fuentes de los recursos financieros de los partidos políticos, con objeto de tener idea de su composición.

1.- Necesidad que tienen los partidos de obtener fondos.

Principiaremos por señalar que los gastos que deben enfrentar los partidos políticos para afrontar altos costos que resultan de desarrollar actividades proselitistas, de trabajo político entre la población, tener el servicio profesionalizado necesario para hacerlos más competitivo ante los demás.

Asimismo, como toda una infraestructura burocrática-administrativa que organiza el partido, requieren de importantes sumas de dinero que la actividad por si misma no genera, por lo que éstos se ven obligados a recurrir de distintos medios para cubrir sus requerimientos financieros.

La incorporación de su actividad política a los avances tecnológicos que presentan los medios de comunicación escrita y electrónica, implica la erogación de fuertes cantidades por concepto de publicidad, la cual se ha hecho indispensable; primero ante lo complicado que se ha vuelto acercarse a grandes multitudes en los periodos tan cortos de campaña y segundo, el impacto que esto tiene sobre el electorado, por el carácter informativo de éstos respecto de los proyectos políticos de los partidos.

Estos aspectos son básicamente los que definen la necesidad de los partidos políticos para obtener fondos, aunque esto se podría generalizar, no cabe duda que estos elementos son definitorios de la capacidad competitiva de cada partido.

2.- Fuentes y métodos para reunir recursos en México.¹²

Los métodos que han empleado los partidos políticos para financiar sus actividades a través de la historia, son variados asumiendo diversas modalidades que han reflejado el grado de institucionalización de los mismos. Estas fuentes van desde el financiamiento por cuotas o aportaciones de sus afiliados y simpatizantes, pasando por el subsidio público y el privado así como el de editoriales, empresariales y demás que les permita la ley, por ejemplo se tiene que los partidos además las aportaciones de sus afiliados, de sus simpatizantes y del subsidio estatal, cuentan con:

Partido de la Revolución Democrática (PRD)

Cuenta con la imprenta llamada "TIDISA", donde se imprimen diarios, revistas, carteles publicitarios, etc.; además posee las inmobiliarias del Instituto de Estudios para la Revolución Democrática, el edificio del Centro de Estudios Históricos del Movimiento Obrero, entre otros.

El Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN)

El PFCRN quien cuenta con tres empresas de floricultura, ubicadas en el Estado de Chiapas; una Cooperativa Cafetalera de nombre Yaxté; también cuenta con talleres gráficos donde imprimen los periódicos "El Eslabón" e "Insurgencia Cardenista", teniendo un tiraje de entre 30 y 35 mil ejemplares, a un costo de un nuevo peso; tiene cinco sedes en el D. F.

¹² Véase " El Tamaño de los partidos" de Fernando Mayolo. El Financiero. México. 17 de marzo de 1993.

Partido Popular Socialista (PPS).

Posee una fábrica de pinturas, una repartidora de libros llamada Nueva Democracia y la imprenta "Combatiente", donde se produce la revista del mismo nombre.

Este Partido es el que después del PRI, tiene mayor número de inmuebles, alcanzando el número de doce en el D.F.

Partido Revolucionario Institucional (PRI)

Se señala que tiene como segunda fuente de ingresos, después del subsidio oficial, los provenientes de rifas y sorteos, así como de la organización de eventos artísticos y deportivos.

En relación a los aportes de sus simpatizantes, compuestos principalmente por grandes y medianos empresarios, se ignora a cuánto ascienden sus "donativos" y el porcentaje que éstos representan con relación al resto de sus ingresos.

3.-Fuentes extranjeras "donadoras de recursos financieros".

El COFIPE en su Artículo 49 párrafo 2, incisos C y D, prohíbe realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos, a las personas físicas o morales extranjeras, partidos políticos de otros países y organismos internacionales de cualquier naturaleza. Así como personas que vivan o trabajen en el extranjero.

Sin embargo, para nadie ha pasado inadvertido los apoyos que recibiera el entonces PC por parte del Partido Comunista de la Ex-URSS y del Partido Comunista Cubano o de la Internacional Socialista, etc., o los vínculos entre organismos empresariales internacionales y el PAN o alguna organizaciones de la Democracia Cristiana de algunos países, etc., sin embargo, no se cuenta con datos fidedignos.

4.- Las fuentes públicas de los recursos.

Este aspecto es el tema central de estudio de los siguientes capítulos, por lo que sólo adelantaremos que desde su formalización o institucionalización, el subsidio público en México, es la principal fuente de financiamiento de los partidos políticos y ha sido hasta ahora, controlada por el Estado.

5.- Regulación y reformas del financiamiento de las campañas.

Dada la importancia que esto ha adquirido en las últimas décadas en la legislación mexicana, este aspecto empezó a reglamentarse propiamente a partir de la reforma electoral de 1989, en donde se establece la definición de los costos y gastos de campaña para los partidos políticos.

La reglamentación en la ley secundaria fue más específica y clara en las reformas que se hicieron al COFIPE en septiembre de 1993, donde se establecen los topes a los gastos de campaña para todos los tipos de elección a través de un estudio técnico que es elaborado por el Consejo General del IFE en cada elección. Temas que serán desarrollados ampliamente en los siguientes capítulos.

6.- Impacto de los controles y subsidios de estas organizaciones.

En México, la intervención del Estado en el control y distribución de los subsidios y otras formas de financiamiento político, está claramente orientada a garantizar la hegemonía del partido oficial en un sistema partidista que predomina la competencia desigual y que por sí mismo no genera las condiciones reales para la disputa del poder al PRI-gobierno.

Además de este control el COFIPE, establece la presentación del informe de gastos de campaña y financieros de los partidos políticos con objeto de ejercer un mayor control. Sin embargo, esto no ha sido suficiente ya que la participación de la iniciativa privada no está reglamentada en forma rigurosa dejando lagunas en lo que se refiere a sus aportaciones a los partidos políticos.

El control es de reciente creación por lo que se requiere una revisión de la ley reglamentaria para establecer una vigilancia más rigurosa sobre el dinero de los partidos.

2. FINANCIAMIENTO PUBLICO Y PARTIDOS POLITICOS.

2.1 Antecedentes históricos del financiamiento público.

El reconocimiento del papel que desempeñaron los partidos políticos después de la Segunda Guerra Mundial, como principales articuladores entre la sociedad y el Estado, dieron a la luz una serie de posiciones respecto de la relación que debía establecerse entre las organizaciones políticas y el Estado subsidiario de la actividad política.

Una de las corrientes proponía que la definición político constitucional del financiamiento público a partir de la constitucionalización de los partidos políticos, serviría de garantía para que éstos cumplieran las funciones que la Constitución les confería.

A partir de estos argumentos, surgieron una serie de posiciones que justificaban la vinculación del Estado con los partidos políticos desde un punto de vista jurídico-financiero, entre los principales sustentos de los que estaban a favor del subsidio público, regido con una normatividad establecida en el ámbito jurídico, sustentaron que los objetivos básicos de dicho apoyo eran:

- a) Nivelar al menos inicialmente, las desigualdades económicas entre las distintas opciones políticas, ya que representaban sectores sociales con diferentes recursos económicos.
- b) Permitir una mayor independencia de las fuerzas políticas en su actuación legislativa y de gobierno.
- c) Garantizar que los partidos puedan cumplir las funciones que les son reconocidas por la Constitución.

Otra de las posiciones fue la asumida por Gran Bretaña y Alemania, donde el Tribunal Constitucional Alemán en 1966, señaló como inconstitucional la financiación pública de las actividades ordinarias de los partidos políticos alemanes. El Tribunal señalaba que la financiación por parte del Estado a los partidos políticos, aunque no implicaba su inserción en la estructura organizativa del mismo, si los ponía a su disposición, de tal forma que el Estado podía influir en el proceso de formación de la voluntad popular.

De esta manera, el Tribunal sentenciaba que si los partidos no eran órganos del Estado y se formaban libremente en el ámbito político-social, el Estado no tiene ninguna obligación de garantizar su sostenimiento económico. Esta idea fue asumida por varios Estados, pero rechazada por aquellos países que se consideraban a la vanguardia en el perfeccionamiento de sus sistemas democráticos, como Canadá, Estados Unidos, Italia, España, Austria y México.

Para reforzar su posición, los defensores de la financiación pública del Estado hacia los partidos políticos, difundieron la idea de que la intervención del Estado a través del pago del gasto de los partidos y sus candidatos, funcionaba como elemento fundamental para terminar con la dependencia de las organizaciones políticas, de los grupos de poder, lo cual permitiría que el propio Estado fungiera como factor de equilibrio entre los partidos y la sociedad civil¹³

Para su estudio, los analistas han clasificado el financiamiento público o estatal de dos formas:

1) FINANCIAMIENTO PUBLICO INDIRECTO

2) FINANCIAMIENTO PUBLICO DIRECTO

¹³ Castillo, Pilar Del. *La Financiación de los Partidos Políticos en las Democracias Europeas*. Memorias del IV Curso Anual Interamericano de Elecciones. CAPEL. 1990.

1) Financiamiento público indirecto

Se define como el conjunto de apoyos que reciben los partidos de la maquinaria estatal, para realizar actividades que ellos deberían pagar y que no implican una colaboración fiscal directa.

Estos apoyos se pueden traducir en:

- a) préstamo de locales y espacios públicos
- b) cesión de espacios públicos para exhibición y propaganda
- c) franquicias para el uso de las comunicaciones
- d) acceso de candidatos y partidos a los medios de comunicación social.

En México este tipo de apoyos se encuentran clasificados en el rubro de Prerrogativas de los Partidos Políticos Nacionales, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

2) Financiamiento público directo.

Este consiste en la ayuda financiera o económica que el Estado otorga a los partidos políticos con cargo al presupuesto general del mismo y de acuerdo al sistema de distribución que haya adoptado y/o establecido cada país en su legislación.

De acuerdo con las modalidades que ha adquirido este tipo de financiamiento en distintos regímenes se clasifica:

a) Financiamiento directo

Se les otorga a todos los partidos que participan en un proceso electoral, independientemente de su votación o de las curules o bancas obtenidas en una Asamblea Legislativa.

b) Financiamiento público

Se utiliza para reembolsar los gastos electorales a aquellos partidos que hubieran obtenido un determinado porcentaje de votos va¹⁴ lidamente emitidos.

c) Financiamiento público que es asignado a aquellos partidos que cubren ciertos requisitos establecidos en la Legislación, para que pueda hacerse efectivo el reembolso de los gastos realizados por los partidos durante el proceso electoral.¹⁴

En México se ha establecido el sistema de reparto proporcional, en razón del total de votos obtenidos por un partido en una elección y por el número de curules asignadas, así como el costo de una campaña y la comprobación de gastos de sus actividades.

En el siguiente punto, se abordarán las condiciones políticas que generaron la conformación del marco jurídico del financiamiento público y la intervención del Estado en el control de los órganos dispuestos para ese efecto.

2.2 FINANCIAMIENTO PUBLICO EN MEXICO

El financiamiento a los partidos políticos en materia de prerrogativas

¹⁴ Vio Grossi, Eduardo. Análisis Comparado de los Sistemas de Financiamiento de los Partidos Políticos. Ed. Ateneo de Caracas y Jurídica Venezolana. Instituto de Estudios Políticos. Caracas, Venezuela. 1981

tiene como antecedente mediato, lo que estableció la Ley Federal Electoral de 1963, donde por primera vez se consideró la exención de impuestos sobre el timbre y la renta, como medios para apoyar la actividad política de los partidos dadas las condiciones de inequidad que predominaban.

En cuanto al financiamiento público éste se establece por primera vez en forma pecuniaria en el Código Federal Electoral de 1987.

Estos aspectos son considerados por los estudiosos del tema como parte de lo que se puede incluir en la definición del término del financiamiento público.

En la legislación electoral mexicana se considera como financiamiento público indirecto, lo concerniente a las franquicias postales y telegráficas, régimen fiscal, acceso a los medios de comunicación y al financiamiento público directo, el constituido por el apoyo económico que da el Estado a los partidos políticos para el cumplimiento de sus actividades políticas, a través de los órganos electorales y bajo el esquema de un sistema de distribución establecido en el Código Federal de Procedimientos e Instituciones Electorales.

Este estudio iniciará con el análisis de las prerrogativas de tipo administrativo o financiamiento público indirecto y posteriormente con las de financiamiento directo. Para poder definir quiénes son los verdaderos beneficiarios de este tipo de financiamiento.

A) REGIMEN DE PREROGATIVAS

En México las prerrogativas a los partidos políticos, se establecen por primera vez en el período del Presidente López Mateos en 1963, con la adición a la Ley Federal Electoral, del artículo 40 bis, el cual señalaba:

"Los partidos políticos nacionales legalmente registrados gozarán de la exención de los siguientes impuestos:

- a) Del timbre, que se cause en los contratos de arrendamiento, compra-venta y donación;
- b) Los relacionados con rifas, sorteos y festivales que tengan por objeto allegarse recursos para fines de su instituto;
- c) Sobre la renta, que se cause sobre utilidades gravables provenientes de la enajenación de los inmuebles adquiridos por compra-venta o donación para el ejercicio de sus funciones específicas;
- d) El que se cause por la venta de los impresos que se editen relacionados con la difusión de sus principios, programas, propaganda y por el uso de equipos y medios audiovisuales en la misma."¹⁵

Durante el gobierno de Luis Echeverría Alvarcz, la Ley Federal Electoral del 2 de enero de 1973, estableció como un derecho de los partidos políticos el acceso a los medios de comunicación como la radio y la televisión; también señalando las reglas que regularían la propaganda electoral.

Respecto al rubro del acceso a los medios de comunicación, la Ley concedía 10 minutos quincenales a cada partido en radio y T.V., no previendo nada en aspectos técnicos; pero sí la posibilidad de que los tiempos de transmisión fueran utilizados como tribuna por los partidos políticos para exponer sus tesis ideológicas.¹⁶

¹⁵ García Orozco, Antonio. Legislación Electoral Mexicana 1812-1988. Ed. ADEO- Editores, S.A., México 1989.

¹⁶ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Comentado. Secretaría de Gobernación. México 1991

Cabe mencionar que esta prerrogativa estaba considerada exclusivamente para los periodos de campaña electoral. Asimismo, deja a cargo de la Comisión de Radiodifusión la producción de los programas de los partidos políticos para radio y T.V.

Durante el régimen de José López Portillo, se publicó la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, el 30 de diciembre de 1977.

Esta Ley otorga por primera vez el reconocimiento a los partidos políticos como entidades de interés público, lo que los ubicaba, de conformidad con la constitución, bajo la protección del Estado, quien estaría obligado a crear las condiciones necesarias para su desarrollo institucional.

Así, la LFOPE estableció en su Artículo 48, la ampliación del periodo de acceso a la radio y a la T.V. a tiempos no electorales, disponiendo que una parte del que correspondía al Estado se distribuyera en forma equitativa y mensual entre los partidos políticos.

También señalaba que las transmisiones de radio y T.V. pudieran integrarse con el programa de un sólo partido o con los de varios o todos los partidos.

La Comisión de Radiodifusión continuó siendo el órgano responsable.

En cuanto al régimen fiscal, la Ley de 1977 agregó la exención de impuestos relacionados con ferias y de derechos por certificaciones y expedición de copias¹⁷.

¹⁷ Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales y Reglamento de los Organismos Electorales y Previsiones para la LFOPE. Comisión Federal Electoral. Secretaría de Gobernación. México 1979.

En 1987, el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, publicó el Código Federal Electoral; este ordenamiento conservó el régimen de prerrogativas en los mismos términos e introdujo la modalidad de que además del tiempo regular mensual al que tenían derecho los partidos políticos, la creación de un programa especial, con la participación conjunta de todos los partidos políticos para transmitirse por radio y T.V. dos veces al mes.

Por lo que se refiere al tiempo de transmisión en los medios de comunicación, se especificó sobre el tiempo mensual, el cual sería de 15 minutos en cada medio, a diferencia de lo establecidos en la Ley de 1973 en que únicamente se señalaban 10 minutos quincenales para cada partido.

La Comisión de Radiodifusión como órgano responsable, señaló la obligación de los partidos políticos de presentar los guiones técnicos para la producción de los programas.

En este Código, se estableció por primera vez un título, que consideraba el régimen financiero de los partidos políticos nacionales, en él se contemplaba una sola fuente de financiamiento público (directo), que era por campaña electoral para diputado de mayoría relativa.

El presupuesto asignado para este rubro era dividido, la mitad para los partidos políticos que hubiesen obtenido diputados de mayoría relativa y la otra para aquellos que los obtuvieran por cualquiera de los dos sistemas.

Por otra parte, el CFE de 1987, señaló en materia fiscal que los partidos políticos no eran sujetos de impuestos, ni los ingresos provenientes de donaciones de bienes en numerario y en especie, así como los de certificación y expedición de copias.

En cuanto a las franquicias postales y telegráficas, el Código confirmó lo mismo que señalaba la LFOPPE de 1977.¹⁸

Como consecuencia de las deficiencias que mostrara el Código Federal Electoral durante el proceso electoral de 1988, el gobierno de Carlos Salinas de Gortari convocó a la Consulta Pública sobre Reforma Electoral en 1989, de donde surgió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, vino a modificar substancialmente todos los aspectos de la vida política del país.

En materia de prerrogativas, el Código ratificó los aspectos fiscales y de franquicias postales y telegráficas, a la vez que amplió las relativas al financiamiento público y al acceso de los medios de comunicación social.

El Libro Segundo, título tercero del COFIPE, habla sobre las prerrogativas de los partidos políticos nacionales.

El Artículo 41, a la letra dice:

“1. Son prerrogativas de los partidos nacionales:

- a) Tener acceso en forma permanente a la radio y T.V., en los términos que establece el artículo.
- b) Gozar del régimen fiscal que se establece en este Código y en leyes en la materia.
- c) Disfrutar de franquicias postales y telegráficas que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones.

¹⁸ Código Federal Electoral. Comisión Federal Electoral. Secretaría de Gobernación. México. 1987

d) Participar en los términos del Capítulo Segundo de este título, del financiamiento público correspondiente a sus actividades.¹⁹

a) Prerrogativas de los Partidos Políticos en Radio y T.V.

En este rubro el COFIPE señala que los partidos políticos deberán difundir sus principios ideológicos, programas de acción y plataformas electorales, a través de la radio y televisión, asignándoseles 15 minutos mensuales a cada partido, incrementándose dicho tiempo durante los periodos electorales, de manera proporcional a la fuerza electoral que representan.

Asimismo, los partidos políticos podrán transmitir programas de cobertura regional, siempre y cuando éstos, no rebasen más de la mitad del tiempo que corresponde a cada organización política, respecto de sus programas de cobertura nacional.

También tendrán derecho a participar en un programa especial, que se elaborará en coordinación con la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral.

El tiempo mensual que corresponda a cada partido se utilizará en dos programas semanales.

Los órganos encargados de coordinar la producción y difusión de los programas de los partidos políticos en los medios de comunicación son: la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos y la Comisión de Radiodifusión.

¹⁹ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Secretaría de Gobernación. México 1990.

Respecto a la primera, tiene como principales facultades el definir las fechas, los canales, las estaciones y horarios de las transmisiones, así como cuidar que su difusión se realice a través de la prensa nacional y la transmisión de los programas tengan una cobertura nacional.

En cuanto a la segunda, ésta es la encargada de recabar los guiones técnicos para la producción de los programas políticos, señalando los lugares en que se realizarán.

Por otro lado, la Dirección General del IFE, deberá solicitar oportunamente a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, las tarifas que se regirán para los tiempos que los partidos políticos, podrán contratar a partir de la fecha de registro de sus candidatos. Dichas tarifas no deberán ser superiores a las de la publicidad comercial.

b) Régimen Fiscal

Quedarán exentos de impuestos los partidos políticos que obtengan recursos a través de la realización de ferias, festivales, rifas y sorteos, que tengan por objeto el cumplimiento de sus fines.

No serán gravables las utilidades provenientes de la enajenación de los inmuebles que hubiesen adquirido para el ejercicio de sus funciones específicas; los ingresos por donaciones en numerario o en especie; también se incluye en este rubro lo relativo a la venta de los impresos que editen para difundir sus principios, programas, estatutos y en general su propaganda.

c) De las Franquicias Postales y Telegráficas

El Código establece que sólo podrán hacer uso de éstas, los comités nacionales, regionales, estatales y municipales de cada partido político, haciendo mención de su condición de remitente.

Además de su correspondencia, los comités nacionales podrán remitir en toda la República sus publicaciones periódicas y propaganda, haciendo lo propio los comités regionales, estatales y distritales.

La Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos y las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas, serán los órganos encargados de señalar la o las oficinas en las que los partidos políticos realizarán los depósitos de su correspondencia.

PRERROGATIVAS EN RADIO Y TELEVISION EN LAS LEGISLACIONES ELECTORALES

LEY ELECTORAL	TIEMPO	MODALIDAD DE LA TRANSMISION
LEY FEDERAL ELECTORAL 1973	Hasta 10 minutos quincenales en radio y tv	Los programas son de cobertura nacional. Los partidos exponen individualmente o en conjunto sus tesis ideológicas. Los programas pueden repetirse en una o varias entidades del país.
LEY FEDERAL DE ORGANIZACIONES POLITICAS Y PROCESOS ELECTORALES 1977	Cada partido dispone de un tiempo determinado por el ordenamiento específico, en forma equitativa, cada mes.	Los programas son de cobertura nacional. Las transmisiones están integradas con el programa de un solo partido, o con los programas de varios o de todos los partidos. La duración de las transmisiones se incrementa en periodos electorales. Los partidos tienen preferencia en la programación estatal en radio y TV.
CÓDIGO FEDERAL ELECTORAL 1987	Cada partido dispone de 15 minutos mensuales en radio y TV	Los programas son de cobertura nacional o regional hay también especiales. La duración de las transmisiones se incrementa en periodos electorales. Los partidos tienen preferencia en la programación estatal en radio y TV
CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES 1990	Cada partido tiene derecho a 15 minutos mensuales en radio y TV.	Los programas son de cobertura nacional y regional; hay también especiales. La duración de las transmisiones se incrementa en periodos electorales programas adicionales. El incremento de tiempo se distribuye de acuerdo a la fuerza electoral de cada partido. Cada uno de éstos debe emplear la mitad de su tiempo para difundir sus plataformas electorales. Los programas de los partidos y del IFE tendrán preferencia dentro de la programación general en el tiempo estatal de radio y televisión. Para la publicidad pagada por los partidos, el IFE solicita a la SCT gestionar ante los concesionarios de radio y TV tarifas que no serán superiores a las de la publicidad comercial.

FUENTE: Memoria del Proceso Electoral Federal de 1991. IFE. México, 1993

B) FINANCIAMIENTO PUBLICO

El presupuesto asignado al Instituto Federal Electoral aparece clasificado en el Presupuesto de Egresos de la Federación, con el número 00022, el cual es aprobado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

En el caso del financiamiento de los partidos políticos, éste es determinado y asignado por el Consejo General del IFE, así como el incrementos a los montos de éste, a través de los procedimientos que establece el COFIPE y se desarrollarán en el capítulo.

El Consejo General, es el órgano superior de autoridad dentro del Instituto, cuyo cuerpo colegiado se integra por:

Un Presidente, que es el Secretario de Gobernación, 6 consejeros ciudadanos, que fueron electos por la Cámara de Diputados, a propuesta de las fracciones parlamentarias, 1 representante de la primera mayoría de la Cámara de Diputados, 1 representante de la primera minoría de la misma Cámara, 1 representante de la primera mayoría de la Cámara de Senadores, 1 representante de la primera minoría de la misma Cámara y 1 representante de cada uno de los partidos políticos con registro, como se puede apreciar en el cuadro anexo.

Los representantes de los partidos políticos, en este cuerpo colegiado, tienen voz pero no voto. Esta conformación del Consejo surgió de las reformas constitucionales efectuadas al Artículo 41 de la Carta Magna del 13 de mayo de 1994.

INTEGRACION DEL IFE Y EL CONSEJO GENERAL

NIVEL	ORGANOS DE DIRCCION	ORGANOS EJECUTIVOS Y LEGNOS	ORGANOS DE VIGILANCIA
NACIONAL	CONSEJO GENERAL	JUNTA GENERAL EJECUTIVA	COMISION NACIONAL DE VIGILANCIA
	<ul style="list-style-type: none"> -Consejero del Poder Ejecutivo. (Srio. de Gobernación.) -4 Consejeros del Poder Legislativo -6 Consejeros Ciudadanos -Un representante de cada partido político nacional. (sólo con derecho a voz) 	<ul style="list-style-type: none"> -Director General -Secretario General -Directores Ejecutivos del Registro Federal de Electores. -Prerrogativas y Partidos Políticos - Organización Electoral -Servicio Profesional Electoral - Capacitación Electoral y de Administración 	<ul style="list-style-type: none"> -Director Ejecutivo del Registro. -Un representante por cada partido político nacional. -Un representante del INEGI.
LOCAL	CONSEJO LOCAL	JUNTA LOCAL EJECUTIVA	COMISION LOCAL DE VIGILANCIA
	<ul style="list-style-type: none"> -Vocal Ejecutivo -Vocal Secretario (con derecho a voz) -Seis consejeros ciudadanos Un representante por cada partido político con registro (con voz) 	<ul style="list-style-type: none"> -Vocal Ejecutivo -Vocal Secretario Los vocales de: <ul style="list-style-type: none"> -Registro Federal de Electores -Organización Electoral -Capacitación electoral y Educación Cívica 	<ul style="list-style-type: none"> -Vocal Local del Registro Federal de Electores -Un representante por cada partido político
DISTRITAL	CONSEJO DISTRITAL	JUNTA DISTRITAL EJECUTIVA	COMISION DISTRITAL DE VIGILANCIA
	<ul style="list-style-type: none"> -Vocal Ejecutivo -Vocal Secretario (con derecho a voz) -Seis consejeros ciudadanos -Un representante de cada partido político nacional (únicamente con derecho a voz) 	<ul style="list-style-type: none"> -Vocal Ejecutivo -Vocal Secretario Los Vocales de: <ul style="list-style-type: none"> -Organización Electoral -Capacitación Electoral y Educación Cívica. 	<ul style="list-style-type: none"> -Vocal Distrital del Regidor Federal de Electores -Un representante de cada partido político.

El Código Federal Electoral de 1987, estableció por primera vez, el título del régimen financiero de los partidos políticos nacionales.

Este Código sólo establecía un presupuesto para los partidos en época de campañas y en especial para las de diputados de mayoría relativa, a partir de los estudios que realizara la Comisión Federal Electoral sobre el costo mínimo de una campaña y en función de los votos obtenidos por cada partido en una elección.

En ese período la CFE estaba integrada por 31 miembros de los cuales 16 eran del PRI y los restantes 15 de los partidos registrados.

Para la reforma de 1989, la nueva ley reglamentaria, El COFIPE, en su Artículo 49 establece el régimen de financiamiento de los partidos políticos, entre los cuales se encuentran los siguientes:

- I- Financiamiento público
- II.- Financiamiento por militancia
- III.- Financiamiento de simpatizantes
- IV.- Autofinanciamiento
- V.- Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

I.- Financiamiento Público.

En 1987, se realizó por primera vez, la asignación del financiamiento público en forma pecuniaria y regulada por el Código Federal Electoral; pero no fue sino hasta 1988 en que se efectuó su distribución.

Con la reforma al CFE, en 1989 se estableció la reglamentación del financiamiento público, la nueva legislación consideró diferentes modalidades, las que se señalan en el Artículo 49 fracción VII incisos a), b), c) y d), y e), siendo los siguientes:

- a) Por actividad electoral.
- b) Por actividades generales como entidades de interés público.
- c) Por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos.
- d) Por actividades específicas como entidades de interés público.
- e) Para el desarrollo de los partidos políticos.(esta modalidad fue incorporada a partir de las reformas de septiembre de 1993)

A continuación se desarrollará el apartado sobre el financiamiento público que fue otorgado a los partidos políticos durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, desagregándolo en dos trienios, 1989-1991 y 1992-1994.

Esta división se hace considerando que las partidas presupuestales se han determinado en forma trianual, asignando para el primer año el 20%, en el segundo el 30% y en el tercero el 50%.

Al final del inciso B) se presenta el cuadro resumen de los seis años, desglosando el financiamiento público por modalidad⁴ presentando el cuadro comparativo entre el Presupuesto de Egresos de la Federación, el presupuesto asignado al IFE, y de éste, el que correspondió a los partidos políticos.

FINANCIAMIENTO PUBLICO 1989-1991

Con la publicación del Código Federal Electoral en 1987, se estableció por primera vez en la legislación electoral el otorgamiento del financiamiento público en forma pecuniaria a los partidos políticos.

La asignación de los recursos económicos se realizaba mediante el método de proporcionalidad vigente hasta nuestros días, tomando como base el número de curules alcanzados en la Cámara de Diputados por partido, en la elección anterior.

La primera distribución monetaria legalmente regulada por el Estado a las organizaciones políticas institucionalizadas fue, considerando el número de candidatos registrados en 1985 y los resultados electorales de este año; para tal efecto, la Comisión Federal Electoral creó una Subcomisión, la cual otorgaría el 30% del monto total del financiamiento a partir de la segunda mitad de 1987.

Para la asignación del financiamiento, la Subcomisión dictaminó que el costo mínimo de campaña para diputados ascendía a \$13 millones, y aclaró que se había llegado a esa cifra porque después de los estudios económicos, el costo mínimo de campaña en 1985 era de \$4,212,220. Esta cantidad se desglosaba en \$1'864,720 por actividades administrativas por distrito electoral, \$2'347,500 por acciones directas de campaña, pero había que añadir \$287,780 por actividades partidistas, lo que haría un total de \$4'500,000.

Se decidió por otra parte, incrementar esta cifra en un 40.4% y 92%, porcentajes en que habría aumentado el presupuesto de egresos de la Presidencia, las dependencias del Ejecutivo Federal y los ramos de aportaciones a la seguridad social y erogaciones no sectorizables de 1986 y 1987, más un incremento de \$869,440 del rubro establecido como actividades partidistas.

Fue hasta después de las elecciones de 1988, que se aplicaron las disposiciones del Código Federal Electoral para el trienio 1989-1991, lapso que abarcó el proceso electoral de 1991; es decir, que aunque el COFIPE se publicó en agosto de 1990, la Subcomisión de la CFE, encargada de determinar el financiamiento para ese trienio, dictaminó que el costo de una campaña de diputado de mayoría relativa era de \$43'750,000; que los candidatos pertenecientes a partidos que conservaron su registro fueron 2,190; y que la votación efectiva por dichos partidos ascendió a 17'837,199 sufragios.

Por acuerdo del Consejo General del IFE del 21 de diciembre de 1990, se autorizó otorgara los partidos políticos que obtuvieran registro con posterioridad a las elecciones federales de 1988, el financiamiento público para actividades generales fue de 3'250,781.25 de N\$. Este financiamiento, se hizo con cargo al presupuesto general del IFE, sin alterar los montos del financiamiento autorizado para los partidos políticos nacionales para el año de 1991.

Asimismo el 29 de octubre de 1990 el Consejo General acordó otorgar a los partidos políticos el financiamiento público por subrogación del Estado y por actividades específicas, los cuales se empezarian a administrar a partir de 1991, alcanzando la cantidad de 40'000,000 N\$.²⁰

El primero consiste en subsidiar a los partidos políticos el 50% de los ingresos netos que por concepto de dietas hayan obtenido los diputados y senadores de cada partido el año anterior.

De esta forma, para 1991 el financiamiento por subrogación quedó distribuido así: PAN, 3'425,081.088; PRI, 10'887,403.344; PPS, 1'322,556.060; PRD, 644'322.180; PFCRN, 1'560,054.064; y PARM, 1'288,644.372. El total fue de 19'128,061.608.

²⁰ El financiamiento para estos dos rubros, fue autorizado en la Sesión del Consejo General del IFE del 29 de octubre de 1990.

El segundo, por actividades específicas, consiste en otorgarles hasta un 50% anual de los gastos comprobados que efectúen por actividades de educación, capacitación, tareas editoriales, etc.; el cual alcanzó el monto de \$20'871,938.374, que repartidos entre los siete partidos con registro, les correspondió a cada uno la cantidad de \$2'981,705.482.

De esta manera, los partidos políticos registrados recibieron el financiamiento para este trienio 1989-1991 en tres anualidades, quedando de la siguiente forma: 1989, 20%; 1990, 30%; y 1991, 50%.

A continuación se presenta el cálculo el financiamiento público a partir del costo de una campaña política para el trienio 1989-1991.

CALCULO DEL COSTO DE UNA CAMPAÑA POLÍTICA 1989

Costo mínimo de campaña para diputados (1988)	43'750,000
Diputados registrados (1988)	
<u>2,190</u>	

95'812'500,000

La mitad de esa cifra se distribuyó entre los partidos de acuerdo con el número de votos obtenidos en las elecciones de referencia.

Votación total calificada por el colegio respectivo.	18'157,131
votos	

Menos la votación por partidos que no alcanzaron financiamiento, menos votos nulos y por candidatos no registrados.

319,932

votos

17,837,199

Distribución por votación efectiva:

Cantidad del financiamiento \$47'906'250,000 = \$2,685,75

17'837,199

Valor unitario por voto..... \$2,685,75

La otra mitad del monto se asignó a los partidos de acuerdo con los diputados electos por el principio de mayoría relativa y plurinominales. Cada curul representaba \$95'812,500.

Como se podrá corroborar durante el primer trienio en que se asignó el financiamiento público, después del cuestionado resultado electoral que arrojaron las elecciones de 1988, el PRI fue el mayormente beneficiado, llevándose más del 30% de los recursos, e incrementando su monto por año hasta en un 40% respecto al anterior.

Todo el presupuesto se calculó para los partidos con registro. Sin embargo, en las elecciones de 1991, el Consejo General del IFE resolvió en su sesión del 13 de enero conceder el registro condicionado al Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), al Partido del Trabajo (PT) y al Partido Ecologista de México (PEM), hoy PVEM.

A Cada uno de estos tres partidos, el Instituto entregó para el financiamiento de sus actividades, 627.3 millones de pesos.

Por su parte, el Partido Demócrata Mexicano (PDM) que en 1988 no había alcanzado votación mínima para conservar su registro, logró demostrar que tenía más de 63,000 afiliados en el país, por lo que el IFE le otorgó 1,368.7 millones de pesos.

El financiamiento público asignado por primera vez, bajo el esquema desarrollado en el COFIPE, confirmó que el sistema de distribución

proporcional sujeto a los resultados de la votación y al número de curules, es benéfico a un solo partido, el PRI, que a pesar de los resultados adversos obtenidos en las elecciones de 1988, le siguió beneficiando al percibir más del 50% del subsidio estatal, seguido por el PAN con un 19%.

La diferencia en porcentaje es casi de un 130% y en N\$ representó más de 22 millones, como lo refleja el Cuadro y Gráfica No.1, los recursos financieros que se distribuyeron entre los partidos políticos entre 1989 y 1990, se triplicaron y con ello, el PRI fue el más beneficiado ya que sus ingresos por este rubro se dispararon hasta alcanzar más del 50% del financiamiento otorgado a los partidos.

Con esto, se puede corroborar que el Estado y el gobierno priísta no sólo ha financiado al partido oficial con la implementación de programas "sociales" y en especial el de "Solidaridad" para obtener un beneficio político, sino que ha utilizado todos los mecanismos para mantener en el poder al partido, desarrollando una fórmula de distribución de los recursos económicos por demás inequitativa tendiente a beneficiar al PRI pasado a un segundo plano la falta de legitimidad y representatividad del mismo.

Los nuevos tiempos exigen hacer una reconsideración de estos elementos, para determinar en el ámbito político, si es factible continuar con "la asistencia estatal" a un partido en particular, y seguir con la manutención de un sistema partidista débil y sin posibilidades reales de alternar en el poder por la vía pacífica.

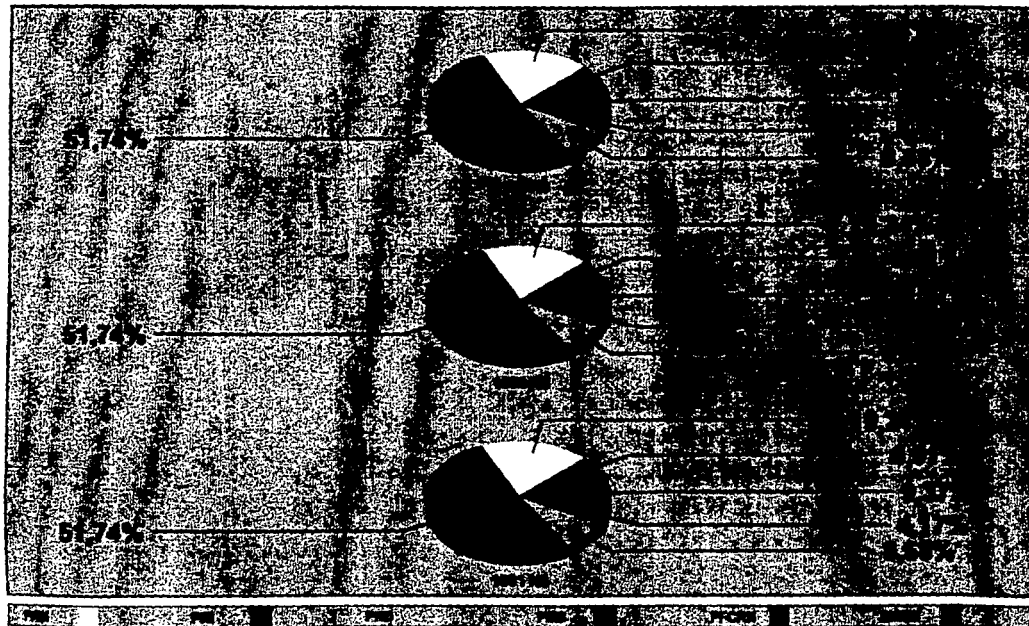
CUADRO No.1**FINANCIAMIENTO PUBLICO OTORGADO A LOS PARTIDOS POLITICOS EN EL TRIENIO 1989-1991**

Partido	1989	1990	1991	Total	Porcentaje
PAN	3'686,516.94	5'529,775.41	12'754,519.00	21'970,811.35	19.24
PRJ	9'913,785.48	14'870,678.22	34'299,467.06	59'083,930.76	51.74
PPS	1'643,948.14	2'465,922.21	5'687,690.68	9'797,561.01	8.57
PMS	798,148.68	1'197,223.02	2'761,414.83	4'756,786.53	4.17
PFCRN	1'796,179.76	2'694,269.63	6'214,378.48	10'704,827.87	9.37
PARM	1'323,920.99	1'985,881.48	4'580,469.42	7'890,271.89	6.90
TOTAL	19'162,500.00	28'743,750.00	66'297,939.48	114'204,181.48	99.99

FUENTE: Memoria del Proceso Electoral de 1991. Compendio. IFE. México. 1993

* Los años 1990 y 1991 incluyen el ajuste del financiamiento autorizado por el Consejo General del IFE, en 1990 en un 33.9% para el primer año y del 38.34 para el segundo.

Gráfica No. 1 **FINANCIAMIENTO PUBLICO, OTORGADO A LOS PARTIDOS POLITICOS DURANTE 1989-1991**



Fuente: Memoria del Proceso Electoral de 1991, Compendio. IFE. México, 1993.

FINANCIAMIENTO PUBLICO 1992-1994.

a) FINANCIAMIENTO PUBLICO POR ACTIVIDAD ELECTORAL.

El Artículo 49, párrafo 1 del inciso a) del COFIPE, señala que el otorgamiento del financiamiento público por actividad electoral es determinado con base en el costo mínimo de una campaña para diputados y el de una de senador.

Una vez calculado el costo por campaña, éste se multiplica por el número de candidatos propietarios registrados, pero sólo los de aquellos partidos que conservaron su registro.

El resultado se dividirá entre la votación nacional emitida para cada tipo de elección, definiendo de esta forma el costo unitario por voto.

El costo unitario por voto se multiplicará por el número de votos válidos que se haya obtenido en la elección de diputados de mayoría relativa, igual procedimiento se siguió para los senadores.

Los candidatos de los partidos que conservaron su registro, fueron 1992 diputados en total, los que se considerarían para la asignación de financiamiento. De acuerdo a esto y a los resultados de la elección federal de 1991, el estudio relativo al cálculo del costo de una campaña arrojó que para diputados el monto fue de \$77'947,466.

Si la votación nacional emitida fue de 21'857,727²¹ tenemos que el costo unitario por voto fue de 6,390.50 el cual al multiplicarse por los votos obtenidos por cada partido, el monto del financiamiento quedaría distribuido de la siguiente manera: **Cuadro y Gráfica No.2**

²¹ Véase: Memoria del Proceso Electoral 1991. Instituto Federal Electoral. México.1993

CUADRO No. 2

ASIGNACIÓN DE RECURSOS POR COSTO DE CAMPAÑA PARA DIPUTADOS DE MAYORÍA Y VOTACIÓN OBTENIDA EN 1991

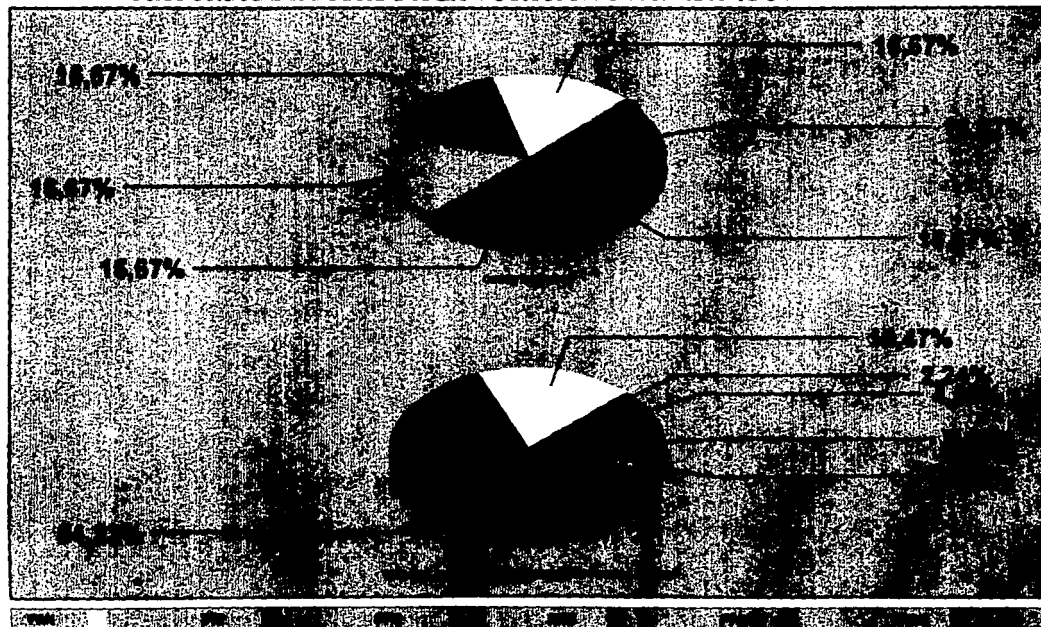
Partido	Costo de Campaña	Costo por Voto	Votación	Porcentaje
PAN	4,036,142	6,390.50	25'792,973.18	18
PRI	14,038,183	6,390.50	89'711,035.36	64
PPS	410,250	6,390.50	2'621,703.41	2
PRD	1,888,754	6,390.50	12'070,086.05	8
PFCRN	993,942	6,390.50	6'351,788.25	5
PARM	490,458	6,390.50	3'134,272.79	3
TOTAL	21,857,729		139'681,859.07	100

FUENTE: Informe de Emilio Chuayffet Chemor presentado ante el Consejo General del IFE, el 31 de enero de 1991.

*El monto del costo por voto y el financiamiento para el período 1992-1994 fueron convertidos en nuevos para una mejor apreciación.

Gráfica No. 2

ASIGNACION DE RECURSOS POR COSTO DE CAMPAÑA PARA DIPUTADOS DE MAYORIA DE ACUERDO A LA VOTACION OBTENIDA 1991



Fuente: Informe de Emilio Chuayffet Chemor.- Director General del IFE, 31 de enero de 1991.

La campaña para senador tuvo un costo de N\$ 165,078.28, conservando su registro 184 candidatos de los partidos.

Si se tuvo una votación nacional emitida de 22,987,877, entonces tendremos que al dividir el costo de la campaña entre esta cifra nos dará el costo unitario por voto que fue de \$1,375,161,796, el cual se multiplicó por los votos válidos obtenidos por cada partido político.

Cuadro y Gráfica No.3

El cuadro señala que el PRI se llevó el 64% del financiamiento que fue asignado a los partidos políticos en el período 1992-1994.

El monto que se distribuyó a los partidos políticos durante el trienio 1992-1994, reflejan que el PRI obtuvo por esta vía, más del 64% de los recursos asignados, marcando una diferencia de casi tres veces mayor que su más cercano seguidor el PAN, obteniendo 32 veces más recursos con relación al PPS, que es el que menos obtuvo en el mismo trienio, marcando una diferencia de 18'860,512 pesos.

Por otra parte, la concentración de los recursos económicos entre el PAN y el PRI se hace manifiesta en este y los demás tipos de financiamiento, claro con sus debidas diferencias, entre los dos se distribuyen el 82% de los recursos.

El **Cuadro y Gráfica No. 4** reflejan que el PRI se llevó más del 64% de los recursos, representando una diferencia de más de 46 millones con relación a lo asignado al PAN, por el mismo concepto.

Pero si se considera además, que por acuerdo del Consejo General del IFE del 20 de julio de 1994, se adelantaron los últimos tres meses de ministraciones partidarias, para el proceso electoral del 21 de agosto, tenemos que el IFE, en un intento por generar mayores condiciones de equidad, vino finalmente a beneficiar más aún al Revolucionario Institucional, si se consideran las enormes diferencias que representa para cada partido político este adelanto, tenemos que el PRI recibió por "adelantado" N\$46'388,439 y el partido que menos obtuvo, el PPS, recibió N\$525,630.

CUADRO No. 3**ASIGNACIÓN DE RECURSOS POR COSTO DE CAMPAÑA PARA SENADORES**

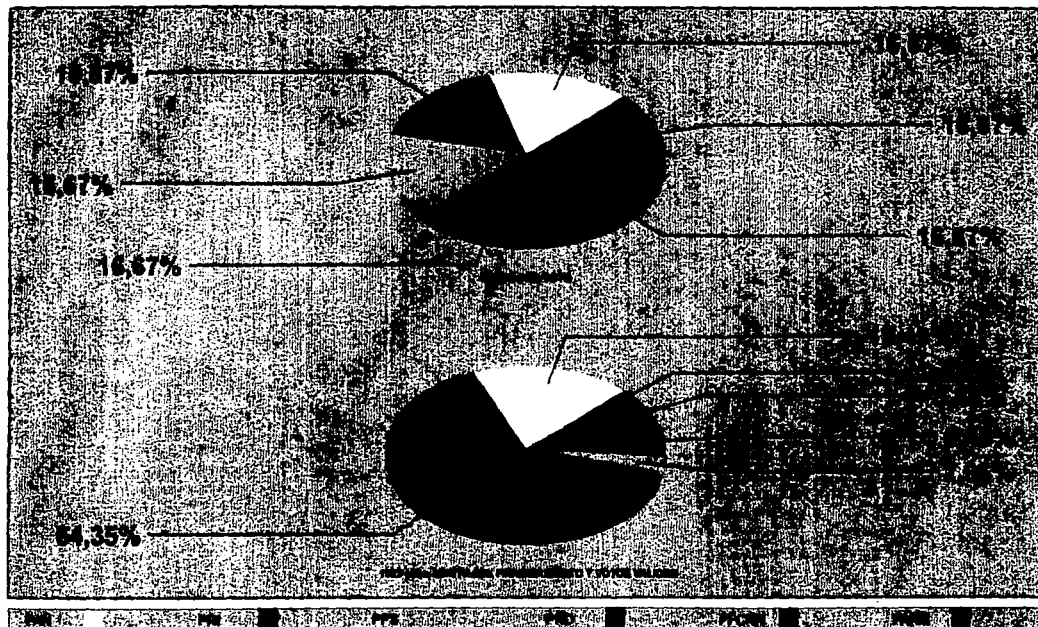
PARTIDOS POLITICOS		COSTO DE CAMPAÑA		MONTOS	
		1992	1994	1992	1994
PAN	4,084,336	1,375.16	5'616,622.83	18	
PRI	14,213,041	1,375.16	19'545,230.99	64	
PPS	653,885	1,375.16	899,197.67	2	
PRD	1,432,191	1,375.16	1'969,494.35	8	
PFCRN	1,206,460	1,375.16	1'659,077.70	5	
PARM	497,964	1,375.16	684,781.07	3	
TOTAL	22,087,877		30'374,404.62	100	

FUENTE: Informe presentado al Consejo General del EFE por Emilio Chuayffet Chemor, Director General, el 31 de enero de 1991.

* El monto del costo por voto y del financiamiento 1992-1994 están convertidos en nuevos pesos para

Gráfica No. 3

ASIGNACION DE RECURSOS POR COSTO DE CAMPAÑA PARA SENADORES



Fuente: Informe de Emilio Chuayffet Chemor.- Director General del IFE, 31 de enero de 1991.

CUADRO No.4**FINANCIAMIENTO POR ACTIVIDAD ELECTORAL 1992-1994**

PAN	6'281,919.20	9'422,878.80	18'845,757.61	34'570,555.61	18.5
PRI	21'851,253.27	32'776,879.90	65'553,759.81	120'181,892.98	64.5
PPS	704,180.21	1'056,270.32	2'112,540.65	3'872,991.25	2.2
PRD	2'807,916.08	4'211,874.12	8'423,748.25	15'442,528.35	8.3
PFCRN	1'602,173.19	2'403,259.78	4'806,519.58	8'811,942.55	4.2
PARM	763,810.77	1'145,716.15	2'291,432.32	4'140,959.24	2.2
TOTAL	34'011,253.73	51'016,879.10	102'033,758.22	187'020,869.98	99.9

FUENTE: Concentrado elaborado a partir de la información del IFE.

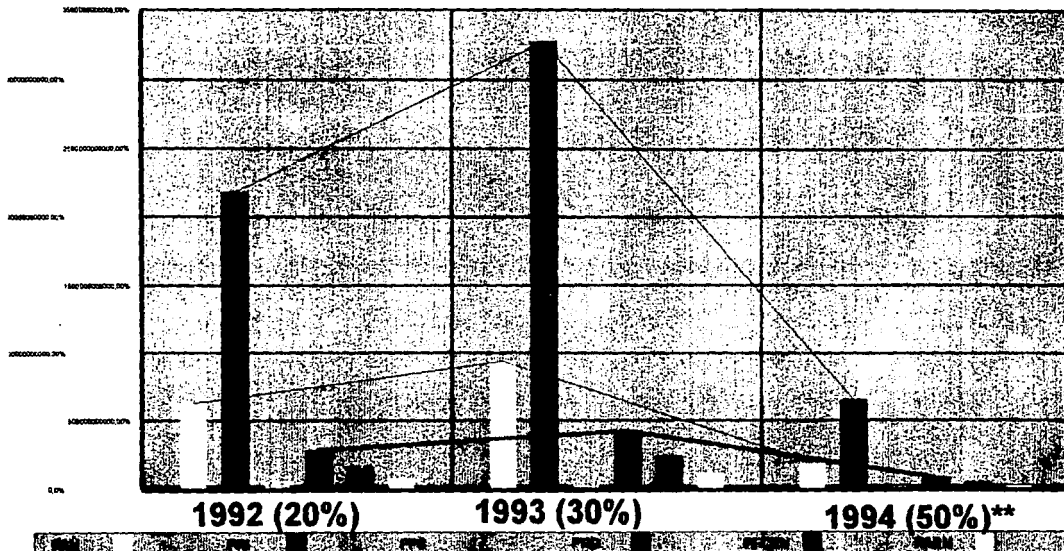
* El financiamiento correspondiente a 1993 incluye el incremento de 18.57 autorizado por el Consejo General del IFE, en su sesión del 31 de enero de 1993, alcanzando el monto de 9'473,834.46. publicado en el D.O.F. del 26 de enero de 1993.

** Para 1994, no se incluye el incremento del 20% autorizado por el CG el 31 de enero de 1992

Gráfica No. 4

FINANCIAMIENTO POR ACTIVIDAD ELECTORAL. 1992-1994 N\$

*



* El financiamiento por actividad electoral para 1994, incluye el incremento del 20% autorizado originalmente desde 1992 por el Consejo General del IFE.
 **Este monto fue incrementado por acuerdo del Consejo General del IFE, conforme al aumento en el presupuesto de egresos de la Presidencia de la República, las dependencias del Ejecutivo Federal, los ramos de aportaciones a Seguridad Social y erogaciones no sectorizadas de los años 1993-1994.

b) FINANCIAMIENTO POR ACTIVIDADES GENERALES COMO ENTIDADES DE INTERES PUBLICO

Esta forma de financiamiento público es parte de las innovaciones que presentó el COFIPE en 1990, para clarificar y regular más específicamente el financiamiento de los partidos políticos.

El Artículo 49 párrafo I inciso b, se refiere al otorgamiento de recursos para el desempeño de actividades generales, los cuales estarán constituidos por el 10% de la cantidad total que resulte del cálculo del financiamiento por actividad electoral.

Su distribución será anual y corresponderá por partes iguales a cada partido político.

Para el trienio 1992-1994, el monto del financiamiento para actividades electorales fue de 17'056,263,696, por lo tanto, para las actividades generales se destinó 17'005,626,366, distribuyéndose el 20% de esta cifra en 1992; el 30% en 1993 y el 50% en 1994, el que distribuidos entre los partidos políticos les tocó, 2'834,271.06

Como se podrá ver, este tipo de financiamiento es el único que mantuvo las condiciones de equidad en la asignación de recursos a los partidos políticos y donde el PRI no tiene primacía.

Asimismo, el Consejo General del IFE, autorizó para este rubro un aumento del 18% . **Cuadro y Gráfica No. 5**

CUADRO No. 5**FINANCIAMIENTO POR ACTIVIDADES GENERALES PARA EL TRIENIO 1992-1994**

PARTIDO	1992	1993	1994	TOTAL
PAN	2'834,271.06	3'779,028	2'834,271.06	9'447,570.12
PRI	2'834,271.06	3'779,028	2'834,271.06	9'447,570.12
PPS	2'834,271.06	3'779,028	2'834,271.06	9'447,570.12
PRD	2'834,271.06	3'779,028	2'834,271.06	9'447,570.12
PFCRN	2'834,271.06	3'779,028	2'834,271.06	9'447,570.12
PARM	2'834,271.06	3'779,028	2'834,271.06	9'447,570.12
PDM			2'834,271.06	
PT			2'834,271.06	
PVEM			2'834,271.06	
TOTAL	17'005,626.36	22'674,168	25'508,439.54	65'188,233.12

FUENTE: Informe presentado al Consejo General del IFE, por Emilio Chuayffet Chemor. Director General el 31 de enero de 1991.

**c) FINANCIAMIENTO POR SUBROGACION DEL ESTADO
DE LAS CONTRIBUCIONES QUE LOS LEGISLADORES
HABRIAN DE APORTAR PARA EL SOSTENIMIENTO DE
SUS PARTIDOS**

Respecto a este rubro, el Código establece en el Artículo 49 inciso c, que el financiamiento público por subrogación del Estado será otorgado a los partidos políticos anualmente en un monto equivalente al 50% del ingreso neto que por concepto de dietas hayan recibido en el año inmediato anterior los diputados y senadores que integren el Grupo Parlamentario.

Estas cantidades serán entregadas por el Instituto, de acuerdo al calendario presupuestal que se apruebe cada año.

Si el PRI obtuvo el mayor número de curules, le correspondan más recursos financieros. Sin embargo, aquí es donde el problema de la sobrerepresentación viene a reflejarse financieramente beneficiando al partido que mayor número de posiciones tenga y en este caso, el COFIPE y sus candados garantizar esta distribución inequitativa.

Así, el financiamiento por subrogación del Estado pasó a ser la principal fuente de financiamiento del PRI en el trienio 1992-1994, quedando distribuido como lo muestra el Cuadro y Gráfica No.6

Durante el trienio 1992-1994, el financiamiento por subrogación del Estado fue absorbido prácticamente por el PRI y el PAN, llevándose entre ellos dos, el 84.23% del total de los recursos.

Desagregando, el Revolucionario Institucional obtuvo el 69.05% de éstos, lo cual sin lugar a dudas, es reflejo del número de legisladores que lo representan en el Congreso, sin embargo, esto no deja de ser un síntoma claro de que el financiamiento público está orientado a sufragar al PRI, quien escudándose en una concepción poco clara de la representatividad-dinero, goza de la mayor parte de los dineros del pueblo.

Estos recursos son sólo un pequeño ejemplo de lo mucho que el gobierno canaliza al partido oficial via financiamiento público.

En realidad, si cuantificáramos el costo en salarios y comisiones que se les llega a pagar a cada uno de los legisladores priistas, así como al resto de los representantes de los partidos políticos que integran el Congreso de la Unión, estaríamos en posibilidad de tener un acercamiento mayor del monto en recursos que el gobierno canaliza a los partidos y que obtiene via impuestos de todos los mexicanos.

El resultado de esto ha sido un sistema político antidemocrático y autoritario, con una cámara legislativa supeditada a los designios del Ejecutivo, que representa en el Congreso no los intereses de los ciudadanos que votaron por ellos, sino la voluntad del Presidente y su camarilla.

Visto de esta manera la subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos se transforma en una modalidad más de las que utiliza el gobierno para continuar financiando la actividad política del partido oficial a costa del dinero de los ciudadanos que no están de acuerdo en que un sólo partido continúe monopolizando el poder por más tiempo en México.

Este rubro muestra claramente que la fórmula de la plurinominalidad y de la proporcionalidad en realidad representan ser medios a los que recurre el partido y el gobierno para favorecer la inequidad en la distribución de los recursos financieros entre los partidos y no como se nos ha explicado, para dar mayor presencia a las minorías partidarias.

Por esto seguiremos insistiendo que es necesario hacer una revisión de las fórmulas y criterios que se aplican para la definición del sistema de distribución financiera y las consecuencias que se pretende tengan en el régimen de partidos.

CUADRO No. 6

**ASIGNACIÓN DEL FINANCIAMIENTO POR SUBROGACIÓN
DEL ESTADO A LAS APORTACIONES DE LOS LEGISLADORES A SUS PARTIDOS DURANTE
EL TRIENIO 1992-1994**

PAN	90	3'177,943.51	3'810,150	4'076,700	11'064,793.51	15.2
PRI	381	13'418,842.02	17'841,150	19'080,240	50'340,232.02	69.1
PPS	12	423,723.78	504,000	539,280	1'467,003.78	2.0
PRD	43	1'518,373.78	1'866,300	1'996,620	5'381,293.85	7.4
PFCRN	23	812,137.25	966,000	1'033,620	2'811,757.25	3.8
PARM	15	529,654.73	630,000	674,100	1'833,754.73	2.5
TOTAL	564	19'880,675.14	25'617,600	27'400,560	72'898,835.14	100

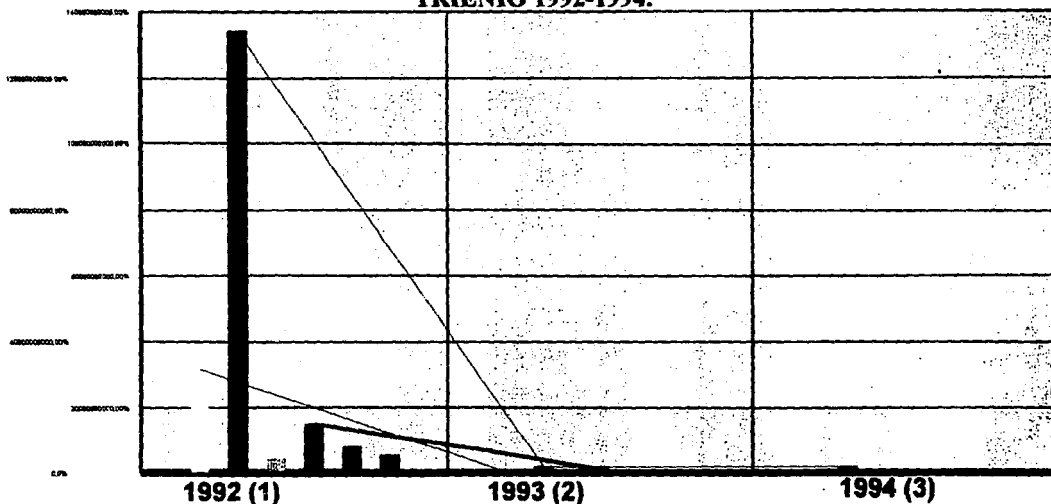
FUENTE: (1) Memoria del Proceso Electoral de 1991. IFE. México. 1993.

(2) D. O. F. 18 de marzo de 1993.

(3) IFE. Acuerdo de la Sesión del Consejo General del 7 de enero de 1994.

Gráfica No.6

ASIGNACION DE FINANCIAMIENTO, SUBROGACION DEL ESTADO A LAS APORTACIONES DE LOS LEGISLADORES A SUS PARTIDOS DURANTE EL TRIENIO 1992-1994.



Fuente: (1) Memoria del Proceso Electoral de 1991, IFE, México 1993. (Conversión en nuevos pesos)
(2) D.O.F. 18 de marzo de 1993
(3) IFE. Sesión del Consejo General del 7 de enero de 1994.

d) POR ACTIVIDADES ESPECIFICAS COMO ENTIDADES DE INTERES PUBLICO

En el inciso d, del párrafo I del Art. 49 del Código se establecen como actividades específicas de los partidos políticos; la educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política y las tareas editoriales de los partidos políticos; las cuales serán sujetas a financiamiento público, siempre y cuando cumplan con los términos establecidos en el Reglamento para el Financiamiento Público de las Actividades Específicas²² que realicen los partidos políticos nacionales como entidades de interés público.

El Consejo General del IFE, proporcionará los apoyos correspondientes, hasta en un 50% anual de los gastos comprobados que presenten los partidos políticos.

Como podrá apreciarse en el Cuadro y Gráfica No. 7 ni siquiera en este rubro los partidos políticos han podido rebasar al PRI en la asignación de recursos, a pesar de ser un aspecto tan amplio de explotar al parecer los partidos manifiestan más su interés por ver en que invierte el Revolucionario Institucional sus recursos en lugar de dedicarse a producir los elementos culturales que les permitan ganar más electores y simpatizantes.

Por este concepto al PRI le fue asignado más del 35% de los recursos mientras al PVEM le fue asignado el 1.19% lo cual es indicativo de que o los partidos políticos son incapaces de generar una cultura política, o cuentan con tan pocos recursos que son incapaces de desarrollarse en este aspecto conformándose con dejarse ver en tiempos de campaña.

²² El Reglamento del Financiamiento Público para Actividades Específicas apareció publicado en el Diario Oficial del 5 de abril de 1991.

CUADRO No. 7

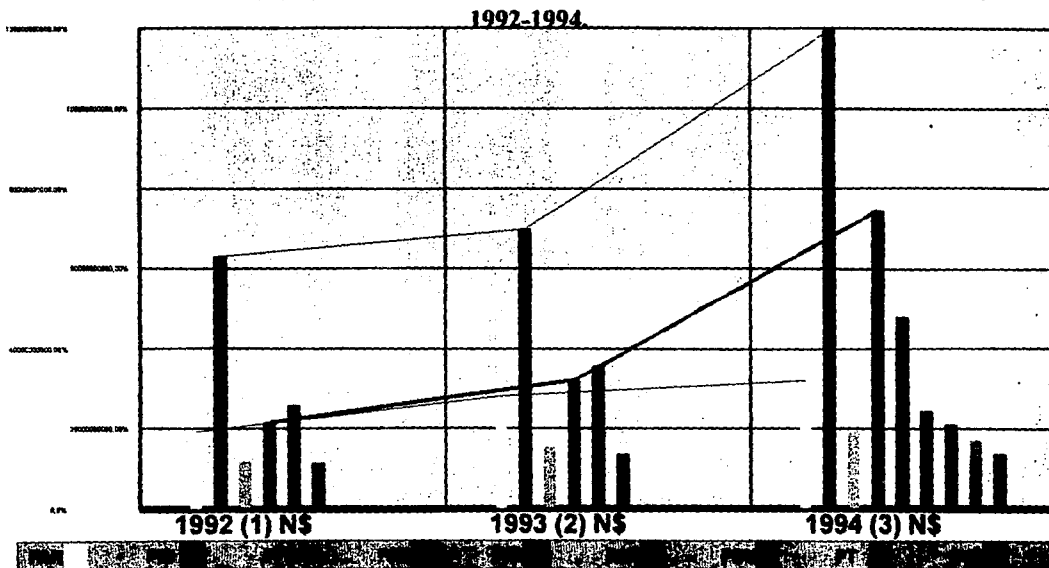
FINANCIAMIENTO POR ACTIVIDADES ESPECIFICAS PARA EL TRIENIO 1992-1994

PARTIDOS					
PAN	1'924,300.55	2'807,450.35	3'209,519.67	7'941,270.59	11.07
PRI	6'290,530.12	6'967,956.09	11'956,198.62	25'214,684.83	35.20
PPS	1'180,004.08	1'529,339.08	1'944,560.90	4'6653,904.06	6.49
PRD	2'152,022.61	3'208,502.11	7'459,345.12	12'819,869.84	17.89
PFCRN	2'585,188.16	3'575,521.25	4'795,345.99	10'956,055.40	15.29
PARM	1'126,950.91	1'367,530.58	2'438,772.85	4'933,254.34	6.87
PDM			2'098,285.99	2'098,285.99	2.92
PT			1'725,975.93	1'725,975.93	2.40
PVEM			1'384,144.87	1'384,144.87	1.91
TOTAL	15'258,996,463	19'456,308.46	37'012,139.94	71'727,444.86	100

- FUENTE:** (1) Memoria del Proceso Electoral de 1991, IFE, México, 1993
 (2) Incluye el incremento autorizado por el Consejo General del IFE, de 1,331,770.37 y publicado en el D.O.F. el 18 de marzo de 1993.
 (3) Incluye el incremento adicional, autorizado por el Consejo General del IFE, el 13 de enero de 1994

Gráfica No.7

FINANCIAMIENTO POR ACTIVIDADES ESPECIFICAS PARA EL TRIENIO



Fuente: (1) Memoria del Proceso Electoral de 1991, IFE, México 1993.

(2) El Consejo General del IFE, autorizó un incremento de mil trescientos treinta y un millones setecientos setenta y tres mil setecientos treinta y ocho nuevos pesos por concepto de comprobación.

(3) IFE. Sesión del Consejo General del 13 de enero de 1994, incluye el incremento adicional, autorizado por el IFE y publicado en el D.O.F. del 18 de marzo de 1993.

e) FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO DE LOS PARTIDOS POLITICOS

Con las reformas al COFIPE de septiembre de 1993, se dispuso la introducción de un nuevo concepto de financiamiento, denominado "Financiamiento para el Desarrollo de los Partidos Políticos", mismo que se otorga por un 5% del financiamiento público por actividad electoral y fue aprobado por el Consejo General, para ser ministrado por partes iguales a aquellos partidos que en las elecciones federales de 1991 para diputados de Mayoría Relativa hayan obtenido entre el 1% y el 5% del total de la votación emitida, así como a los que hubieran obtenido su registro definitivo o condicionado con fecha posterior a la última elección.

En este caso, se encontraron tres partidos políticos, PPS, PFCRN y PARM, los cuales participaron en las elecciones para diputados de Mayoría Relativa en el año de 1991 y que, por sí mismos, obtuvieron la votación señalada.

Bajo este supuesto, se les incrementó el monto que les correspondió hasta en un tanto más, con la limitante de que ningún partido político recibiría más de la quinta parte del porcentaje señalado en el párrafo anterior, ni por más de tres años.

El monto a otorgarse a los seis partidos políticos con derecho a este tipo de financiamiento, se inició en el año de 1994 y ascendió a la cantidad de N\$9'353,094.51, como lo muestra el Cuadro y Gráfica No. 8

CUADRO No.8**FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO DE LOS
PARTIDOS****POLÍTICOS 1994**

PARTIDO	FINANCIAMIENTO
PPS	1'700,562.64
PFCRN	1'700,562.64
PARM	1'700,562.64
PDM	1'417,135.53
PT	1'417,135.53
PVEM	1'417,135.53
TOTAL	9'353,094.51

FUENTE: Acuerdo de la sesión del Consejo General del IFE, del 7 de enero de 1994.

Este tipo de financiamiento fue distribuido por primera vez en 1994 entre los partidos políticos que se han caracterizado por ser satélites del partido oficial, pero que siempre ha estado en tela de juicio su representatividad y el papel que han desempeñado en el sistema de partidos.

Considerando las características de éstos, presuponemos que el objeto de continuar subsidiándolos es el de que éstos continúen atomizando el voto del electorado, por un lado y por otro, utilizarlos como catalizadores de las demandas sociales, ante el visible alejamiento del partido oficial de éstas.

El **Cuadro y la Gráfica No. 9** resumen las distintas modalidades que ha asumido el financiamiento público y la forma como éste es distribuido entre los distintos partidos políticos.

CUADRO No. 9

MODALIDADES DE FINANCIAMIENTO OTORGADO A LOS PARTIDOS POLITICOS EN EL TRIENIO 1992-1994

Por actividad electoral.	34'570,555.61	120'181,892.98	3'872,991.25	15'442,528.35	8'811,942.55	4'140,959.20	187'020,869.94	48
Por actividades generales.	9'447,570.12	9'447,570.12	9'447,570.12	9'447,570.12	9'447,570.12	9'447,570.12	56'685,420.72*	15
Subrogación del Estado.	11'064,793.51	50'340,232.02	1'467,003.78	5'381,293.85	2'811,757.25	1'833,754.7	72'898,835.11	19
Por actividades específicas.	7'941,270.59	25'214,684.83	4'653,904.06	12'819,869.84	10'956,055.40	4'933,254.3	66'519,039.02**	17
Para el desarrollo de los partidos políticos.			1'700,562.64		1'700,562.64	1'700,562.64	5'101,687.92	01
TOTAL	63'024,189.83	205'184,379.95	21'142,031.85	43'091,262.16	33'727,887.96	22'056,100.96	388'225,852.71	100

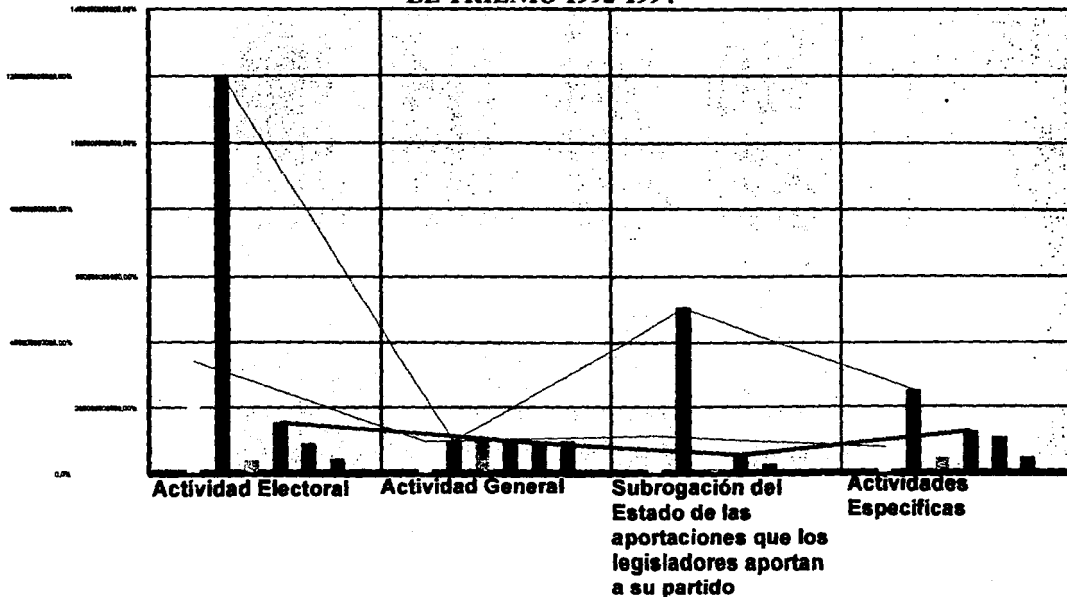
FUENTE: El concentrado está elaborado con datos del Instituto Federal Electoral.

* Esta cantidad no incluye el financiamiento otorgado por el IFE a los partidos políticos PDM, PT, y PVEM para el año de 1994, el cual alcanzó la cantidad de 8'502,813.18.

** Esta cantidad no incluye el financiamiento otorgado a los partidos políticos PDM, PT, y PVEM por el concepto del Desarrollo de los Partidos políticos, el cual alcanzó la cifra de 4'251,406.59

Gráfica No. 9

MODALIDADES DE FINANCIAMIENTO PARA LOS PARTIDOS POLITICOS EN EL TRIENIO 1992-1994



conforme lo prevé el Artículo 49-A, párrafo 2 inciso a) del COFIPE, en la sesión ordinaria del 6 de agosto, el Consejo General del IFE convocó a la Comisión de Consejeros para que dieran inicio las tareas de revisión de los informes anuales y de campaña de los partidos políticos correspondientes al proceso electoral federal de 1994.

2.3 TOPES A LOS GASTOS DE CAMPAÑA.

Determinación del tope de gastos de campaña para la elección de Presidente de la República.

El Consejo General del Instituto en sesión del 23 de diciembre de 1993, estableció el procedimiento para determinar el tope a los gastos de campaña para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en el año de 1994.

Dicho procedimiento dispuso de la fórmula de articulación de los elementos que señala el artículo 182-A, párrafo 4 inciso a) del Código; indicando al efecto que al valor unitario del voto de diputado de Mayoría Relativa adoptado en enero de 1992, por la cantidad de N\$6.39, se le sumaría la cantidad resultante de aplicar al valor unitario del voto, la suma de los índices de inflación señalados por el Banco de México para los meses correspondientes a los años de 1992 y 1993.

La cantidad resultante del procedimiento citado, se multiplicaría por el número de ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral en todo el país al 31 de diciembre de 1993, y el resultado de esta operación se multiplicaría por el factor .974, correspondiente a la duración de las campañas. El resultado de dichas operaciones constituiría, por lo tanto, el tope máximo de gastos de campaña, que podría erogar cada partido político, coalición y sus candidatos para dicha elección.

Por efecto del acuerdo referido, se designaron tres consejeros magistrados para que en el transcurso del mes de enero de 1994, realizaran las operaciones aritméticas mencionadas y las publicaran en el diario Oficial de la Federación.

Es de señalarse que este Acuerdo fue revocado por resolución del Tribunal Federal Electoral, emitido el 17 de enero de 1994, con motivo del Recurso de Apelación interpuesto por el Partido de la Revolución Democrática, en el cual observaba que corresponde al Consejo General del IFE y no a una comisión del mismo, dar a conocer la cifra correspondiente, y precisaba que constituye una facultad discrecional de este organismo, fijar o modificar el valor asignado a la duración de la campaña.

Con base en lo anterior, y tomando en cuenta el consenso de los partidos para que fuera reducido el tope de gastos a las campañas para la elección de Presidente de la República, el Consejo General emitió en la sesión del 27 de enero, un nuevo acuerdo en el que se modificó a 0.40 el factor asignado al valor correspondiente a la duración de la campaña; lo que dio como resultado la cantidad de N\$134'460,560.34 como tope máximo a los gastos que pueda erogar cada partido, coalición y sus candidatos, para la elección de Presidente de la República.

Determinación de los topes a los gastos de campaña para la elección de senadores, diputados de Mayoría Relativa y representantes de Mayoría Relativa a la Asamblea del Distrito Federal.

El Secretario del Consejo General del Instituto remitió a cada una de las Juntas Locales y Distritales, el "Acuerdo por el cual se determinan la metodología y los valores de las variables para la fijación del tope máximo de gastos de campaña para la elección de diputados de Mayoría Relativa y se señala el procedimiento para el establecimiento

del tope máximo de gastos de campaña para la elección de senadores”, emitido por el Consejo General el 23 de diciembre de 1993.

Por su parte, las Juntas Locales y Distritales de cada una de la entidades federativas del país, en sesiones celebradas entre los días 28 de febrero y 11 de marzo de 1994, establecieron los topes máximos de gastos de campaña para la elección de diputados de Mayoría Relativa y senadores para las elecciones federales de 1994.

En el caso del Distrito Federal, las 40 Juntas Distritales establecieron también el tope máximo de gastos de campaña para la elección de miembros de la Asamblea de Representantes por el principio de Mayoría Relativa.

Los acuerdos correspondientes se hicieron del conocimiento de los representantes de los partidos políticos ante los Consejos Locales y Distritales del Instituto, en sesiones celebradas por dichos órganos los días 24 y 25 de marzo de 1994.

PROCESO ELECTORAL 1994 Y FINANCIAMIENTO PUBLICO

Al concluir el proceso electoral de 1994 en que se eligió a los integrantes del Congreso de la Unión, a los representantes a la Asamblea de Representantes del D.F. y al Presidente de la República los partidos políticos dieron a conocer a la Comisión de Consejeros Ciudadanos el informe sobre sus ingresos y gastos de campaña, reportando los siguientes datos:

Los nueve partidos con registro que contendieron en las elecciones del 21 de agosto de 1994, reportaron a la Comisión de Consejeros que en conjunto por las cuatro elecciones gastaron un total de 414'778,751 N\$ cantidad que se dice hubiera sido suficiente para abatir el rezago de educación primaria en los estados de Oaxaca, Chiapas, Guerrero e Hidalgo.

El PAN reportó un gasto total para la campaña de Presidente de la República por 31'960'768; en gastos de prensa, radio y tv 12'972,027; en propaganda 9'583,957 y en gastos de operación 9'412,747.

El PRI reportó para el mismo rubro 128'003,812; en gastos de prensa, radio y tv 47'499,331; propaganda 32'081,721 y en gastos de operación 48'422,760.

El PRD reportó, 10'857,300; en gastos de prensa radio y tv 429,022; propaganda 4'081,611 y gastos de operación 5'609,183.

Los partidos PPS, PARM, PDM, PT y PVEM gastaron para la campaña presidencial de sus candidatos menos de 5 millones de N\$.

En cuanto a otro tipo de ingresos estos partidos reportaron que el PRI, recibió 3'608,173 N\$ en especie y 2'747,191 de otras fuentes; el PAN informó que recibió 12, 799 N\$ en especie y 155 mil N\$ de otras fuentes.

Con una votación de 35'550,283 votos emitidos, el PAN obtuvo en la cámara de diputados 119 curules de las cuales 19 fueron de mayoría relativa y 100 de representación proporcional; el PRI, 300 de las cuales 273 fueron de mayoría y 27 de representación proporcional; el PRD obtuvo 71 de las cuales 6 fueron de mayoría y 65 de representación proporcional, y el PT 10 de representación proporcional.

En la cámara de Senadores, ahora integrada por 128 miembros el PAN obtuvo 25 de los cuales 24 fueron de primera minoría y 1 mayoría relativa; el PRI obtuvo 95 senadurías de mayoría relativa; y el PRD 8 de primera minoría. Recuérdese que en este proceso electoral sólo fueron electos 96 senadores los cuales se sumaron a los 32 en funciones.

En cuanto a la Asamblea de Representantes del DF el PRI obtuvo 38 representantes de mayoría relativa; el PAN 14 de los cuales 2 fueron de mayoría relativa y 12 de representación proporcional; al PRD le correspondieron 10 asambleístas de representación proporcional y al PT y PVEM, dos por cada uno.

2.4.- COSTO PRESUPUESTAL DE LOS ORGANOS ELECTORALES Y LOS PARTIDOS POLÍTICOS 1989-1994.

El total de recursos invertidos en materia político electoral provenientes del erario público, durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari fue de 4'936'137,600.00, lo que representó el 1.09% del total de egresos de la federación, ejercidos durante este sexenio, como se podrá corroborar en el Cuadro y Gráfica No. 10.

Esta cantidad representó casi una tercera parte de lo que se invirtió en el sector salud, sin dejar de lado que el presupuesto del IFE fue casi similar al otorgado durante el sexenio a varias secretarías de Estado, entre las que destacan Marina, Trabajo y Previsión Social, Reforma Agraria, Pesca y la Procuraduría General de la República, entre otras.

De los gastos efectuados por el IFE respecto al financiamiento de los partidos políticos, éste alcanzó el monto total de 418'573,921.21 N\$, lo cual representó cerca del 8.5% de los recursos canalizados a este sector y de los que el PRI obtuvo cerca del 60% de los recursos, seguido por el PAN y el PRD respectivamente.

De lo anterior se puede inferir que el Instituto Federal Electoral en el muy corto tiempo de vida que tiene, 1990-1994, se ha convertido en un enorme elefante blanco que absorbe un alto porcentaje de su presupuesto en la manutención de un aparato burocrático que hasta hoy, se ha puesto en tela de juicio su actuación en la consolidación de la vida democrática del país.

FINANCIAMIENTO PUBLICO A PARTIDOS POLÍTICOS 1995-1997

El Consejo General del IFE, en su sesión del 20 de enero de 1995, aprobó el financiamiento público para los partidos políticos que conservaron su registro, para el trienio 1995-1997, siendo distribuido de la forma siguiente:

El financiamiento por actividad electoral para el periodo 1995-1997 alcanzó la cantidad de 357'285,690.00

FINANCIAMIENTO POR ACTIVIDAD ELECTORAL PARA 1995

Este tipo de financiamiento para el año de 1995 se distribuyó así, el PAN, 19'309,332.57; PRI, 37'597,307.25; PRD, 12'510,597.76 y el PT, 2'039,900.42 lo que representó un total de 71'457,138.00.

FINANCIAMIENTO POR ACTIVIDADES GENERALES 1995

Para 1995 el financiamiento por actividades generales alcanzó la cifra de 35'728,569.00 que distribuidos entre los partidos PAN, PRI, PRD, PFCRN, PT, y el PVEM, les correspondió a cada uno la cantidad de 5'964,761.50

FINANCIAMIENTO POR SUBROGACIÓN DEL ESTADO 1995

Para 1995 este tipo de financiamiento se distribuyó según el costo de campaña de los diputados de mayoría y los senadores, así como por el total de votos obtenidos y posiciones ganada en las Cámaras en la elección del 21 de agosto de 1994.

El PAN obtuvo 7'654,090.44; PRI, 21'824,896.44; PRD, 4'005,713.64; y el PT, 482,755.80., cantidades a la que se sumarán 193,102.32, financiamiento correspondiente a las 4 posiciones que quedaron pendientes de realizar elecciones extraordinarias el 30 de abril de este año.

CUADRO No. 10

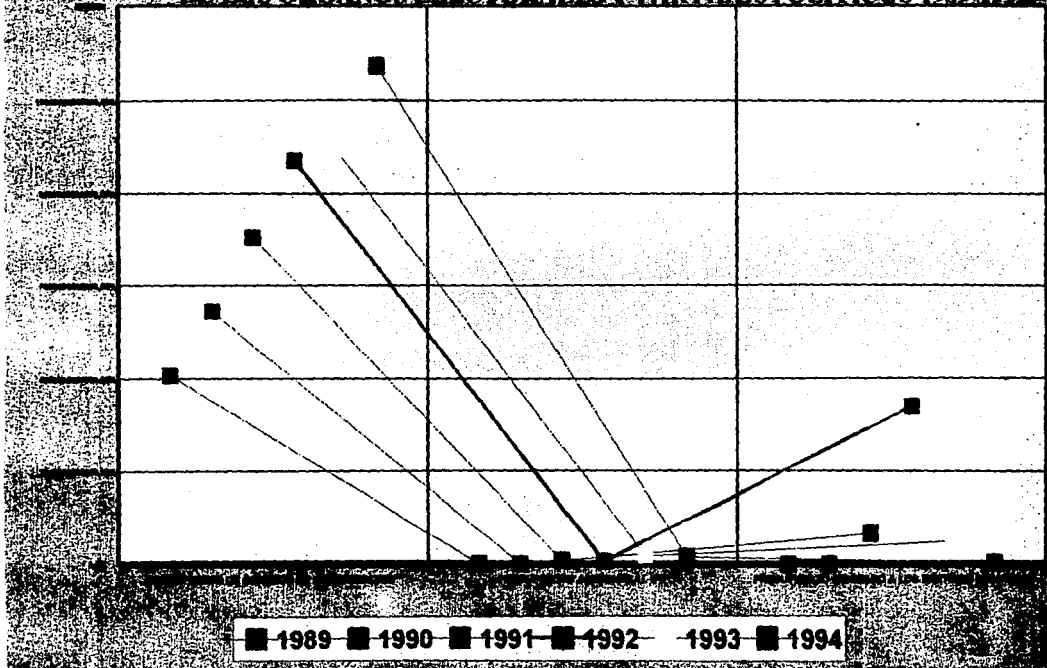
COMPARATIVO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN Y EL FINANCIAMIENTO DE LOS ÓRGANOS ELECTORALES Y PARTIDOS POLÍTICOS 1989-1994

AÑO	PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN	PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN	RELACION	EGRESOS ESTIMADOS PARA LOS ORGANISMOS ELECTORALES Y PARTIDOS POLITICOS	RELACION
1989	40'743'653,700.00	25'700,000.00	.52	19'162,500.00	4.6
1990	54'561'470,100.00	50'200,000.00	1.01	28'743,750.00	6.9
1991	70'589'494,000.00	763'939,000.00	15.47	66'297,939.48	15.8
1992	87'305'727,000.00	590'712,400.00	11.97	34'011,252.73	8.1
1993	89'809'142,700.00	1'847'786,200.00	37.43	51'016,879.10	12.1
1994	107'509'089,500.00	1'657'800,000.00	33.59	219'341,800.00	52.4
TOTAL	450'518'477,000.00	4'936'137,600.00	99.99	418'573,921.31	99.99

- FUENTE: (1) Presupuesto de egresos de la Federación, publicado en los diarios oficiales del 31 de diciembre de 1988; 29 de 1989; 27 de diciembre de 1990; 24 de diciembre de 1991; 18 de diciembre de 1992; y 30 de diciembre de 1993.
- (2) Presupuesto asignado a la extinta Comisión Federal Electoral que aparece en la Cuenta de Hacienda Pública Federal.
- (3) Memoria del Proceso Electoral de 1991, IFE. México.1993.
- (4) Respecto del incremento en los montos de los partidos políticos para 1993 y 1994 ver los D.O.F. del 26 de enero de 1993 en el que se publica un incremento del 18.5% por actividad electoral agregando posteriormente el autorizado para actividades específicas que publicó el D.O.F. del 18 de marzo de ese año. Para 1994 ver el D.O.F. del 7 de enero de 1994 en el que se publica el incremento del financiamiento para la actividad electoral en un 20% y la incorporación del nuevo tipo de financiamiento para el desarrollo de los partidos políticos, rubro que surgió desde la reforma de 1993.

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

Gráfica No.10 PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION, FINANCIAMIENTO DE LOS ORGANOS ELECTORALES Y PARTIDOS POLITICOS 1989-1994



FINANCIAMIENTO PUBLICO A PARTIDOS POLÍTICOS 1995-1997

El Consejo General del IFE, en su sesión del 20 de enero de 1995, aprobó el financiamiento público para los partidos políticos que conservaron su registro, para el trienio 1995-1997, siendo distribuido de la forma siguiente:

El financiamiento por actividad electoral para el período 1995-1997 alcanzó la cantidad de 357'285,690.00

FINANCIAMIENTO POR ACTIVIDAD ELECTORAL PARA 1995

Este tipo de financiamiento para el año de 1995 se distribuyó así, el PAN, 19'309,332.57; PRI, 37'597,307.25; PRD, 12'510,597.76 y el PT, 2'039,900.42 lo que representó un total de 71'457,138.00.

FINANCIAMIENTO POR ACTIVIDADES GENERALES 1995

Para 1995 el financiamiento por actividades generales alcanzó la cifra de 35'728,569.00 que distribuidos entre los partidos PAN, PRI, PRD, PFCRN, PT, y el PVEM, les correspondió a cada uno la cantidad de 5'964,761.50

FINANCIAMIENTO POR SUBROGACIÓN DEL ESTADO 1995

Para 1995 este tipo de financiamiento se distribuyó según el costo de campaña de los diputados de mayoría y los senadores, así como por el total de votos obtenidos y posiciones ganada en las Cámaras en la elección del 21 de agosto de 1994.

El PAN obtuvo 7'654,090.44; PRI, 21'824,896.44; PRD, 4'005,713.64; y el PT, 482,755.80., cantidades a la que se sumarán 193,102.32, financiamiento correspondiente a las 4 posiciones que quedaron pendientes de realizar elecciones extraordinarias el 30 de abril de este año.

FINANCIAMIENTO POR ACTIVIDADES ESPECIFICAS 1995.

Esta modalidad de financiamiento a los partidos políticos quedó distribuida de la siguiente forma: PAN, 2'123,033.75; PRI, 6'801,525.29, PRD, 2'819,359.15; PFCRN, 1'223,140.45; PT, 1'623,561.29; y el PVEM, 881,979.05. La suma total para este rubro alcanzó la cifra de 15'472,598.98.

FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO DE LOS PARTIDOS 1995.

Este fue distribuido solamente entre los tres partidos que tuvieron la menor votación en las elecciones del 21 de agosto de 1994 teniendo que el PT, PFCRN, y el PVEM cada uno se le asignó la cantidad de 3'572,856.90 sumando en total la cifra de 10'718,570.70

2.4 REGULACIÓN ESTATUTARIA SOBRE LOS RECURSOS FINANCIEROS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

En la historia de los partidos políticos en México, no se presenta de manera clara el origen y aplicación de los recursos económicos y administrativos que utilizan para financiar su actividad.

En el origen de cada organización se presupone que los gastos que generan son sufragados por los militantes y simpatizantes; pero realmente se ignora los vínculos de éstos con los grupos económicos y los compromisos que asumen frente a éstos en la búsqueda del poder.

El dogmatismo con que se maneja esta relación se ha hecho extensiva tanto a nivel federal como estatal, dejando grandes lagunas para su análisis y no sólo eso, sino que esto se ha visto reflejado en la normatividad interna de los partidos políticos.

En el siguiente punto se realizará una breve revisión de la normatividad establecida por cada partido respecto al financiamiento de los gastos de los mismos y a sus sistemas de control, señalando las modificaciones que efectuaron a sus estatutos para acatar lo que disponen los arts. 26, 27 y 38 párrafo 1 inciso I), 49 párrafo 5 del COFIPE.

El objetivo del estudio es el de establecer, hasta qué grado la formulación de la regulación de sus finanzas permite esclarecer el origen y aplicación de los recursos con que cuenta cada instituto político para sufragar los gastos que implica la actividad política.

Para tal fin, se han extractado las reglas que norman dicho aspecto y que servirán de marco para determinar los criterios con que se guía cada partido para desarrollar su sistema de control financiero, tanto público como privado.

En este apartado, se expondrá el contenido de los documentos básicos y en especial de los artículos que reglamentan las finanzas internas de los partidos, haciendo una revisión de los Estatutos Internos de cada partido con registro formal ante el Instituto Federal Electoral hasta las elecciones de agosto de 1994.

La revisión se profundizará con la incorporación de las reforma que tuvieron los documentos internos de los partidos y las nuevas reglas de regulación financiera de cada organismo político.

Partido Revolucionario Institucional²³

ESTATUTOS

Título Primero.

Capítulo II de los Integrantes

²³ Documentos Básicos. Partido Revolucionario Institucional, Secretaría de Información y Propaganda Enero 1992

Art. 16. Fracc. XXI. Todo miembro del partido tiene el deber de cumplir regularmente con el pago de sus cuotas.

Art. 29 Fracc. IV. Todas las organizaciones integrantes del partido tienen el deber de cubrir sus aportaciones económicas.

Título Segundo. De la Organización del partido.

Capítulo I. De los Órganos de Dirección.

Sec. 2. Del Consejo Político Nacional.

Art. 59 Fracc. IX.- Son atribuciones del CPN evaluar el informe anual de actividades del Comité Ejecutivo Nacional, en el que se incluirá un apartado sobre el origen y aplicación de los recursos financieros.

Sec. 3. Comité Ejecutivo nacional.

Art. 61 Fracc. IX-XIV.- Son atribuciones del Comité Ejecutivo Nacional, aprobar... su propio reglamento de financiamiento. Rendir al Consejo Político Nacional un informe anual de actividades que contendrá un apartado sobre el origen y aplicación de los recursos financieros del partido.

Art. 73. Son atribuciones del Secretario de Finanzas.

- I. Formular anualmente un sistema nacional de financiamiento.
- II. Elaborar un sistema nacional de cuotas, fncado en criterios de equidad.
- III. Recabar de los integrantes individuales y de las organizaciones adherentes, las cuotas y aportaciones ordinarias y extraordinarias que se acuerden.

- IV. Recibir los ingresos que por financiamiento público establezca el ordenamiento público federal, así como los demás que se obtengan como resultado de las acciones de financiamiento del partido.
- V. Elaborar el proyecto de presupuesto anual del partido y someterlo al acuerdo del Presidente del Comité Ejecutivo Nacional.
- VI. Responsabilizarse de los fondos que ingresen a la tesorería.
- VII. Efectuar los pagos ordinarios conforme al presupuesto y los extraordinarios que autorice el Presidente del CEN.
- VIII. Llevar a cabo todas las actividades de administración del partido, conforme a los acuerdos tomados con el Presidente del CEN.
- IX. Establecer y mantener sistemas administrativos y de servicios generales, en apoyo de las distintas áreas del CEN.
- X. Alentar a los militantes que colaboren en las tareas administrativas del CEN.
- XI. Establecer y operar los sistemas de registros contables.

Título Cuarto. disposiciones Generales.

Capítulo II. Del Patrimonio del partido.

Art. 185. El Patrimonio del partido se constituye con:

- I. Los bienes muebles e inmuebles de su propiedad y de los que adquiera en el futuro.

- II. Los ingresos provenientes del sistema Nacional de Cuotas y las aportaciones de sus organizaciones adherentes.
- III. Los derechos patrimoniales establecidos en su favor y los que establezcan en el futuro.
- IV. Los ingresos que se obtengan por el Programa Nacional de Financiamiento que deberá elaborarse conforme al Reglamento que se expida.
- V. Los recursos que de acuerdo con la Ley, le correspondan.

Art. 186. Los fondos que conforme al artículo anterior ingresen al partido, se aplicarán y distribuirán de manera equitativa, entre las diversas estructuras y niveles orgánicas del partido, en los términos que fije el presupuesto de egresos.

El partido informará anualmente del ejercicio de los fondos que provengan del financiamiento público directo, conforme a lo dispuesto por la ley reglamentaria en materia federal electoral.

El PRI, realizó modificaciones a la Declaración de Principio y a los Estatutos que rigen su vida interna las cuales fueron aprobadas en la sesión celebrada por el Consejo Político el 21 de octubre de 1993 y publicados posteriormente por el IFE en el D.O.F. el 12 de noviembre de ese mismo año donde se ratificó la estructura organizativa y administrativa de los órganos encargados de las finanzas del partido en cumplimiento con lo establecido en el art. 38 frac 1) inciso 1) del COFIPE.

Partido Acción Nacional²⁴

Estatutos Generales

²⁴ Documentos Básicos. Estatutos Generales del Partido Acción Nacional, México, 1987

Capítulo I. Denominación, objetivo, duración, domicilio, lema y distintivo electoral.

Art. 2. Son objeto de la Asociación y del partido.

Fracc. IX. La adquisición, enajenación o gravamen, por cualquier título, de los bienes muebles e inmuebles que se requieran para el cumplimiento de sus funciones

Capítulo II. De los miembros del partido.

Art. 9. Son miembros adherentes de Acción Nacional, todas aquellas personas que sin adquirir el carácter de miembros activos, contribuyan a la realización de los objetivos del partido, mediante aportaciones intelectuales o económicas o con su apoyo de opinión, de voto o de propaganda.

Art. 10 Fracc. II inciso c) Contribuir a los gastos del partido de acuerdo a sus posibilidades, cubriendo las cuotas ordinarias y las extraordinarias que establezcan los órganos competentes.

Capítulo III. De las Asambleas Generales.

Art. 20 Fracc. IV. Son competencia d de la Asamblea Ordinaria... las decisiones relativas al patrimonio de Acción Nacional, que no sean competencia de otros órganos del partido.

Capítulo V. Del Consejo Nacional.

Art. 47 Fracción IV. Son facultades y obligaciones del Congreso Nacional... aprobar el presupuesto anual de egresos y revisar y aprobar en su caso, los informes que sobre las cuentas administrativas rinda la Junta General de vigilancia, fracc. XI-XII. son facultades del Comité Ejecutivo Nacional. Formular el presupuesto de ingresos y egresos y revisar las cuentas de tesorería que deben presentar al Consejo Nacional. Revisar las cuentas de administración de los Comités de partido.

En escrito enviado por el CEN del PAN al Consejo General del IFE, el 7 de enero de 1994, señala que sus estatutos cumplen las disposiciones del COFIPE en esta materia en virtud de lo cual quedó plenamente justificado que ese partido no ralizara reforma alguna en este sentido.

Partido Popular Socialista²⁵

ESTATUTOS

Capítulo IX. Patrimonio y Finanzas del Partido.

Art. 61. El patrimonio del partido está constituido por los bienes muebles e inmuebles que hayan adquirido o adquieran sus órganos y organismos en cualquier parte del país, como medios de lucha permanente para superar su organización e influencia. El Comité Central ejerce la titularidad de los derechos de propiedad de todos los bienes inmuebles del partido.

62. Corresponde a los órganos de Dirección del Partido, a través del Secretario General y de Finanzas, el cuidado, vigilancia, defensa y mantenimiento de los bienes muebles e inmuebles, así como la adquisición y mejoramiento de los mismos.

Art. 64. Las fuentes de ingreso económico para el sostenimiento del partido son:

- a) Cuotas ordinarias y extraordinarias de los miembros y afiliados.**
- b) El total de las percepciones que reciben sus miembros que ocupen puestos de elección popular u otros cargos de carácter político, en la administración pública.**

²⁵ Principios, Programa y Estatutos del Partido Popular Socialista. Ed. Combatiente, S.A. de C. V. México, enero de 1993.

- c) Los donativos de amigos y simpatizantes del partido.
- d) Los productos de actividades y empresas que con ese objeto se organicen.

Art. 65. Cada miembro y afiliado del partido pagará una cuota del 1% de todos sus ingresos mensuales.

Art. 67. Los secretarios de finanzas de los órganos del partido, a todos sus niveles, tienen la obligación de llevar un control exacto del movimiento de fondos e informar periódicamente a los miembros del órgano al que pertenezcan y al inmediato superior.

Con las reformas realizadas a los Estatutos del PPS, en sus arts. 59, inciso f); 64, incisos d) y e) y la adición al segundo párrafo del 67, durante su XVI Congreso celebrado el 21 de diciembre de 1993 dio cumplimiento a lo que establecen los arts. antes mencionados del COFIPE al crear el órgano interno que se encargará de las finanzas del partido, las mencionadas modificaciones fueron publicadas en el D.O.F. del 26 de enero de 1993.

Art. 59.

- f) Designa de entre sus miembros a los integrantes de la Comisión de Administración y Finanzas.

La Comisión elaborara las normas que garanticen la distribución y el manejo de las finanzas y bienes del partido.

Art.64.

- d) Los productos de rendimientos financieros, fondos y fideicomisos, autofinanciamiento, actividades y empresas que con ese objeto se organicen.

e) Financiamiento público.

Art. 67.

El Secretario de Finanzas de la Dirección Nacional preside la Comisión de Administración del patrimonio y recursos financieros del Partido, así como de la presentación de los informes de ingresos y egresos anuales y de campaña.

Partido de la Revolución Democrática²⁶

ESTATUTOS

Título Primero. Del Partido y sus afiliados.

Capítulo II. De los derechos y obligaciones de los afiliados.

Art. 14 Fracc. XII. Todo afiliado al partido tiene la obligación de: Cubrir regularmente sus cuotas en dinero, en trabajo, en obras o servicios gratuitos o en donaciones de bienes, para el sostenimiento y desarrollo de las actividades del partido, que fije libre y voluntariamente, que el partido deberá acreditar mediante el recibo correspondiente para el afiliado de la contribución respectiva.

Título Segundo. De la Organización, representación y Dirección del Partido.

Capítulo V. Del Consejo Nacional.

Art. 36 Fracc. XI. aprobar el presupuesto de ingresos y egresos del partido, su participación en empresas y actividades económicas,

²⁶ Documentos Básicos y Estatutos del PRD 1993.

normar su política administrativa y financiera y auditar el resultado de la gestión por conducto de una Comisión de auditoría, que dependerá e informará directamente al Consejo.

Título Quinto. Del Patrimonio y las Finanzas del Partido.

Capítulo XX. Del Patrimonio y las Finanzas del Partido.

Art. 127. El patrimonio del partido se constituye con los bienes muebles e inmuebles y en general, activos en su favor, aportados por personas físicas o morales o adquiridos conforme a la ley, menos los pasivos que los graven o que hayan sido contraídos en virtud de las actividades del partido, de acuerdo con estos estatutos. Todo afiliado tienen la obligación de contribuir al uso escrupuloso del patrimonio del partido para los fines del mismo, de preservarlos y acrecentarlo.

Artículo 128. Los órganos de dirección del partido, dentro de sus competencias respectivas, garantizarán el uso escrupuloso y eficaz de recursos de partido, para los fines que están determinados y fortalecerán e incrementarán las fuentes de financiamiento para las actividades del partido.

Art. 129. Las fuentes de financiamiento del partido serán las siguientes:

- I. Las cuotas de los afiliados en dinero, obras o servicios gratuitos.
- II. Los intereses, dividendos y productos de su patrimonio, conforme a la ley.
- III. Las aportaciones de los simpatizantes o de cualquier persona, conforme a la ley.

- IV. La proporción correspondiente de las dietas, salarios y beneficios de los representantes populares elegidos con el registro del partido y de los servidores públicos afiliados.
- V. Las rifas y sorteos.
- VI. Las campañas de recaudación de fondos.
- VII. Los eventos especiales para recaudar fondos.
- VIII. Los recursos públicos que correspondan como prerrogativas legales transparentes.

Art. 133 Las aportaciones y los fondos recaudados en las campañas serán manejados y distribuidos por la instancia correspondiente, de acuerdo con la voluntad del aportante o el motivo que determinó la campaña respectiva.

Art. 134. Los recursos públicos por concepto de prerrogativas legales serán recibidos por los comités ejecutivos, municipales, estatales y Nacional, y manejados conforme al presupuesto.

Art. 138. Las instancias responsables de las finanzas en los diferentes comités, establecerán sistemas regularmente actualizados de contabilidad, evaluación y verificación y presentación de los estados financieros correspondientes cada seis meses, al Consejo, que serán dictaminados por la Comisión de Auditoría del mismo.

De este partido el Consejo General del IFE, emitió un resolutivo en donde se menciona que el PRD realizó sus modificaciones conforme lo establece el COFIPE en el Congreso Nacional Celebrado los días 15 al 18 de julio de 1993. Este dato se publicó en el D.O.F. del 5 de enero de 1994 .

Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional²⁷

ESTATUTOS

Art. 12. El carnet credencial será expedido centralmente, actualizado por la estampilla de pago de su cuota mensual, ante el Secretario de Finanzas.

Art. 46. El Comité Central contará, entre otras secretarías, con la de Finanzas y Patrimonio.

Art. 78. Son los trabajadores y el pueblo quienes sostienen su propia organización y lucha, éste es el principio fundamental que orientan las finanzas del PFCRN.

Para el PFCRN, todos sus miembros tienen la obligación de aportar una cuota mensual en los organismos donde militan.

El Comité Central está facultado para decretar aportaciones especiales y extraordinarias para fines específicos.

Art. 81. Todos los organismos de base aportarán mensualmente un porcentaje de sus ingresos ordinarios para sostener a los organismos superiores. Los organismos destinarán el 60% de sus ingresos a sus finanzas propias y el resto, lo remitirán directamente a las instancias superiores municipal, regional y central.

Con las reformas realizadas a los Estatutos del PFCRN, en sus arts. 78,79 y 86, en su Asamblea Nacional Electoral del 18 y 19 de diciembre de 1993, dio cumplimiento a lo que establece el art. 38 párrafo 1, inciso I del COFIPE, creando el órgano interno que se encargará de las finanzas del partido.

²⁷ Documentos Básicos. Estatutos del Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional. México, 1990.

En particular las modificaciones al art. 78 de sus Estatutos, contemplan:

-La creación de la Comisión Nacional de Finanzas y Patrimonio y Recursos Financieros del Partido. (Ver D.O.F. del 7-02-94)

Partido Auténtico de la Revolución Mexicana,²⁸

Art. 60 inciso D. Son obligaciones de los miembros del partido pagar puntualmente las cuotas que determina la asamblea nacional.

Someter a la aprobación del CEN los gastos del partido para ejercerlos con la autorización del Presidente.

Conservar bajo su responsabilidad los fondos del partido.

Tomar las medidas apropiadas para que las cuotas de los miembros del partido se recaben oportunamente.

Coordinar y reglamentar todo lo relativo a la ejecución de rifas y sorteos y demás promociones económicas del partido.

Art. 79. El patrimonio del PARM se constituye con los bienes de su propiedad, con las cuotas de sus miembros, con los donativos y con las prerrogativas de ley.

Con las reformas realizadas a los Estatutos del PARM, a sus artes. 8 y 33, así como la adición del art. 53 Bis, durante su Asamblea Nacional celebrada el 15 de enero de 1994, dio cumplimiento a lo

²⁸ Documentos Básicos. Estatutos del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana. México, 1990.

dispuesto en el art. 38 párrafo (1 inciso I del COFIPE, creando el órgano interno que se encargara delas finanzas del partido.

Las modificaciones a los arts. 8 y 53 Bis, en particular contemplan la creación de la Comisión Nacional de Administración y Finanzas como órgano responsable del patrimonio y recursos financieros del partido así como de la presentación de los informes de ingresos y egresos anuales y de campaña.(Ver el D.O.F.del 7-02-94)

Partido Demócrata Mexicano.²⁹

ESTATUTOS GENERALES

Capítulo II. De los Integrantes.

Obligaciones

Art. 7 inciso f). Solventar puntualmente las cuotas ordinarias y extraordinarias que fijen los órganos competentes.

h). Los miembros del partido que ocupen puestos de elección popular, quedan obligados a aportar al partido, parte de los sueldos, dietas y demás emolumentos que perciban en cumplimiento de sus funciones, en proporción y forma que determine el Reglamento que elaborará la consultoría Nacional y al que quedarán obligados en el desempeño de sus cargos.

Capítulo IX. Del Comité Nacional.

Art. 44 Fracc. 2. Integran al Comité Nacional, Secretaría de Finanzas y Patrimonio.

²⁹ Documentos Básicos. Estatutos Generales del Partido Demócrata. Mexicano. México 1990.

Sección Cuarta. Del Patrimonio del Partido.

Capítulo XVIII. Del partido.

Constituyen patrimonio del partido los bienes muebles e inmuebles actuales y los que obtenga posteriormente.

Los ingresos por concepto de cuotas ordinarias y extraordinarias de sus miembros, donativos económicos y en especie de los simpatizadores.

El producto de las promociones y prerrogativas que por Ley le correspondan.

Las aportaciones de los funcionarios públicos del partido, las cuales serán del 1% sobre cada salario mínimo, máximo del 25% de todos sus ingresos en el desempeño de sus funciones.

Las aportaciones de los funcionarios públicos son obligatorias, independientemente de los ingresos que el partido obtenga y que aporte el Estado, en relación con el número de funcionarios que tenga este instituto político, así como en relación con los ingresos que perciban.

Art. 87. Los miembros del partido aportarán una cuota mensual, cuyo monto será fijado por el Comité Nacional.

De lo obtenido por dichas cuotas, el 70% corresponderá al Comité Municipal respectivo, el 20% al Comité Estatal, a cuya jurisdicción pertenezca y el 10% al Comité Nacional.

Con la aprobación de las modificaciones a sus Estatutos, durante el XIII Congreso Demócrata Nacional celebrado el 5 de diciembre de 1993, dio cumplimiento a lo que establece el art. 38 párrafo 1, inciso 1) del COFIPE, creando el órgano interno que se encargara de las finanzas del partido.

La modificación de los arts 44 inciso h) y 86, quedó como sigue:

Art.44

h) Elegir a los integrantes de la Consultoría Nacional del Consejo Nacional de Honor y Justicia, del Consejo de Apelación y del Consejo Nacional de Administración y Finanzas.

Art. 86

El patrimonio del partido será administrado por el Consejo Nacional de Administración y Finanzas el cual estará integrado por el Presidente Nacional de Finanzas y por tres consejeros propietarios.

Son facultades del Consejo Nacional de Administración y Finanzas, cuidar, administrar y responder ante el partido y ante las autoridades correspondientes del IFE acerca de los bienes y del patrimonio de la institución, también será su responsabilidad presentar los informes anuales de campaña ante el IFE. Estas modificaciones fueron publicadas en el D.O.F. del 6 de enero de 1994.

Partido del Trabajo³⁰

ESTATUTOS

I. Acerca de los militantes, miembros y colaboradores.

D. Acerca de los colaboradores.

Art. 26. La colaboración hacia el partido por parte de éstos tendrá su principal aporte en le lucha electoral ciudadana, sectorial, colaboradores en aspectos financieros y en cualquier apoyo en general.

³⁰ Documentos Básicos del Partido del Trabajo. Ed. PT.

Durante la segunda Asamblea Nacional Plenaria del PT realizada el 5 de diciembre de 1993, se realizaron las reformas a sus estatutos, para dar cumplimiento al art. 38 párrafo 1 inciso I) del COPIE.

En particular las modificaciones contemplan a los artes. 54 y 55 que se refieren a la creación de la Comisión Nacional de Finanzas como órgano encargado de la administración del patrimonio y recursos financieros del PT, así como la presentación de los informes de ingresos y egresos anuales y de campaña. (Ver del D.O.F. del 6 de enero de 1994.)

Partido Verde Ecologista de México³¹

ESTATUTOS

Capítulo VI. Del Consejo Nacional de Gobierno.

Art. 12. Funciones, Facultades y Obligaciones del Consejo Nacional de Gobierno.

Con las modificaciones efectuadas a los estatutos del PVEM en su Asamblea Nacional del 6 de noviembre de 1993, el art. 37 queda de la forma siguiente:

Art. 37

El organismo encargado encargado de administrar el financiamiento se denomina Comisión de Administración Financiera del PVEM.

³¹ Documentos Básicos del Partido Verde Ecologista de México. Ed. PEM

I.- El organismo encargado de administrar el financiamiento se denomina Comisión de Administración Financiera del PVEM y está integrada por cuatro miembros que serán designados por la Comisión Ejecutiva Nacional.

II.- La comisión a que se refiere la fracción anterior será responsable de la presentación de los informes de ingresos y egresos anuales y de campaña a que se refiere el párrafo 1 del art. 49 del COFIPE.

Como se podrá observar, la mayoría de los Estatutos de los partidos políticos considera en su organización, la conformación de un órgano encargado de las finanzas, aunque adolecen de una reglamentación clara para ejercer el control de los recursos provenientes del erario público y de los donativos de sus simpatizantes.

En ninguno de los casos se establece los montos o límites para la financiación de las campañas electorales o de las aportaciones de sus fuentes alternas.

La falta de transparencia en el origen y aplicación de los recursos de los partidos políticos, que no sean públicos, es el reflejo de la dinámica que el propio Estado impuso a su relación económica con los partidos en especial del PRI, desde sus orígenes.

3. FINANCIAMIENTO Y PARTICIPACION POLITICA DE LOS PARTIDOS.

Si se realizará un análisis de las prácticas que los gobiernos priistas han desarrollado para garantizar la permanencia del partido en el poder nos encontraremos que cada uno, según el momento histórico y las condiciones, que les tocó, implementaron mecanismos que garantizaron esta estadía por cerca de 65 años.

Entre las prácticas más comunes está la implementación de un sistema de recompensas que se distribuyen desde los niveles más altos tanto de la jerarquía partidista, como entre los líderes de las principales organizaciones gremiales, teniendo su máxima expresión en la selección de candidatos para ocupar los cargos de representación popular, quienes al pasar a integrar los poderes de la unión se tornan en una más de las extensiones de la voluntad del poder ejecutivo.

Asimismo, la implementación de programas sociales que cada gobierno pone en marcha se transforman en capital político para el partido en el poder, una expresión clara de esto se percibió en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari quien al desarrollar su Programa de Solidaridad junto con el Programa de Apoyo al Campo utilizó el presupuesto para asegurar las inclinaciones electorales hacia el PRI.

Además de esto, los partidos políticos de oposición deben de competir contra todas las formas de apoyos que los gobiernos y caciques regionales ponen a disposición del partido oficial para que éste a su vez les garantice la permanencia en el poder, manteniendo las mismas formas de control tradicionales y represivas que se oponen a toda aspiración democrática.

Por si esto fuera poco, el subsidio estatal y privado, así como la disposición de los medios de comunicación, en épocas electorales pone en evidencia la inequidad de las condiciones de la competencia electoral, lo que es considerado el financiamiento político del Estado hacia el PRI.

3.1 FINANCIAMIENTO PUBLICO Y REGIMEN DE PARTIDOS.

La característica del sistema político mexicano como un régimen autoritario, con un marcado presidencialismo y un partido dominante ligado íntimamente al gobierno-estado, hacen que la intervención sea determinante para definir las reglas que dominaran la participación de los partidos políticos en el sistema de partidos, el nivel del pluralismo y la forma en que es aceptada la participación de la sociedad civil a través de sus organizaciones en el espectro político.

El control sobre las organizaciones obreras, campesinas y una burocracia totalmente pasiva, restringen la movilización de estos grupos en busca de una mayor participación política lo que se une al control que ejerce el Estado sobre los procesos electorales así como la sumisión de los poderes legislativo y judicial al Ejecutivo, son elementos fundamentales que constituyen la garantía para que la élite gobernante, genere las condiciones de su permanencia en el poder.

La posición dominante del PRI y sus vínculos con el Estado, han generado un sistema de competencia electoral en condiciones de desigualdad, que han hecho casi imposible una derrota electoral para el partido oficial y mucho menos la posibilidad de una alternativa en el poder.

Las elecciones, han desempeñado un papel legitimador significativo, sobre todo en las últimas décadas, ya que han servido como medios para validar la voluntad del pueblo y como instrumento del gobierno para movilizar a la opinión pública, en apoyo a las actividades del mismo y de los candidatos oficiales.

Asimismo, han sido utilizadas para desprestigiar los movimientos de inconformidad organizados por la oposición, quitándole toda legitimidad en sus triunfos, sirviéndose del estado de derecho para marginarla.

Durante la década de los 60s y principios de los 70s, los partidos de oposición tradicionales PPS y PARM, pasaron a ser menos viables como alternativas políticas, más las tácticas fraudulentas del PRI limitaron el interés de éstos en la competición electoral, viéndose beneficiado el conservador PAN y el abstencionismo.

La necesidad de transformar la normatividad electoral se hizo sentir en las elecciones de 1976, cuando el PAN, por pugnas internas no presentó candidato a la presidencia y los partidos minoritarios apoyaron la candidatura de José López Portillo, convirtiéndolo en candidato único, haciéndose sentir en mayor medida la crisis del régimen.

La presencia de una oposición relativamente autónoma, que no amenazara la permanencia del partido oficial en el poder, fue visto como el medio para salvar la credibilidad del sistema electoral y político en su conjunto.

La reforma política de 1977, fue un reflejo de la creciente preocupación del PRI ante el desgaste de su capacidad de convocatoria, lo que era manifestación clara del divisionismo que enfrentaba con el consiguiente debilitamiento de su organización interna.

La reforma, abrió la posibilidad de que las fuerzas políticas que se habían mantenido al margen, se incorporaran al sistema a través de su institucionalización, creyendo estar frente a un proceso de liberalización del sistema político; sin embargo, la reforma sólo fue el reflejo

Así, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, surge como el instrumento de institucionalización de las organizaciones de oposición y como el mecanismo para legitimar un supuesto pluripartidismo, el cual nacía sin expresiones prácticas de equidad competitiva, y mucho menos con posibilidades reales de acceder al poder.

El carácter legitimador asignado a la institucionalización de los partidos políticos desde las reformas al Art. 41 Constitucional, donde se establecieron las bases generales sobre el concepto, naturaleza, prerrogativas y funciones de los partidos, da a éstos el papel de piezas fundamentales del sistema de partidos.

Con objeto de asegurar la permanencia del sistema pluripartidista, con partidos minoritarios, con espacios de participación y garantías mínimas para el mismo, el régimen asumió la obligación a través del Estado, de "asegurar las condiciones para el desarrollo de los partidos políticos y de propiciar y suministrar el mínimo de elementos que éstos requieran en su acción destinada a recabar la adhesión ciudadana".³¹

Entre los aspectos que se consideraba garantizarían la permanencia del pluripartidismo, estaba el de asegurar a los partidos un régimen de prerrogativas, los cuales fueron establecidos en el Art. 48 y 49 de LFFOPE.

³¹ Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. Comisión Federal Electoral. México. 1977.

En exposición de motivos se señala que para "...garantizar la actividad permanente de los partidos políticos, en la iniciativa se prevé que éstos contarán, de manera permanente y en forma equitativa y mensual, con el tiempo en la radio y la televisión. Se establece que los partidos determinarán libremente el contenido de sus programas, los cuales podrán ser de carácter informativo, de esparcimiento, de difusión de tesis, ideas y programas, o si así lo desean, también tener un carácter mixto.

El hecho de que los partidos puedan disponer de manera permanente de tiempo en la radio y la televisión para difundir sus ideas, programas y opiniones, y no únicamente durante los periodos electorales, no sólo tiene el propósito de hacer llegar sus mensajes a amplios núcleos de población, ubicados en todo el territorio nacional.

De esta manera, el ciudadano podrá contar con más elementos para informarse y así, determinar sus criterios políticos".³²

Sobre esta base y ante la perspectiva de participar en un proyecto de apertura patrocinado por el régimen, varios partidos políticos participaron por primera vez en el proceso electoral de 1979, obteniendo su reconocimiento con registro condicionado el Partido Comunista Mexicano (PCM), Partido Socialista de los Trabajadores (PST) y el Partido Democrático Mexicano (PDM), quienes obtuvieron su registro definitivo al obtener más del 1.5% del total de votos.

Aparentemente, la reforma política del 77 amplió el espectro de los partidos, otorgándoles una presencia legal reconocida, lo cual no era garantía del fortalecimiento del sistema de partidos, por ello se previó la dotación de recursos que fortalecerían sus posibilidades de acción y su permanencia en el escenario.

³² Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados, 6 de octubre de 1977. p. 6

Sin embargo, el modelo de financiamiento aprobado en esos años careció de una reglamentación clara que definiera la forma de distribución de las prerrogativas, lo que dio lugar a una serie de relaciones poco transparentes entre la Secretaría de Gobernación y los partidos políticos, ya que esta dependencia era la encargada de otorgar en forma discrecional las prerrogativas.

Como resultado de la reforma de 1977, se tuvo que las modificaciones, además de permitir el acceso de nuevas fuerzas políticas al régimen de partidos, sirvió para que éstos pudieran obtener recursos tanto para financiar sus campañas políticas como para difundir la diversidad ideológica que les connotaba.

Sin embargo, la mayoría de los partidos de oposición se inclinaron por convertir las prerrogativas en recursos económicos, convirtiéndose éstos en su principal fuente de financiamiento.

De tal situación se derivó una fuerte dependencia, sobre todo de los partidos más débiles, del presupuesto federal, lo cual obligaba a los partidos a servir de comparsas al partido oficial-gobierno, en el momento que se requería de su "apoyo" en la Cámara, para la "aprobación consensual" de las iniciativas enviadas por el Ejecutivo.

El único partido que se mostró reticente para aceptar las prerrogativas fue Acción Nacional quien aducía, sobre la falta de claridad en la distribución de las prerrogativas, que propiciaban la parcialidad del Presidente de la Comisión Federal electoral para decidir cuánto otorgar a cada partido político.

Para los nuevos partidos PST, PDM, PCM y los ya registrados PARM, PPS y PRI, el financiamiento público constituyó uno de los elementos para su consolidación y sobrevivencia económica hasta nuestros días.

Frente a ésto, el gobierno y el PRI, siguieron teniendo el control de los procesos electorales y las condiciones de desigualdad en la competencia electoral, la que se complementaba con un sistema de financiamiento basado en el principio de "equidad", determinado en forma proporcional su fuerza electoral.

Los resultados obtenidos en las primeras elecciones en que participaron los nuevos partidos políticos, 1979 y posteriormente en 1982, para renovar la Cámara de Diputados, arrojaron que el PAN, fue el único que obtuvo en 1979 cuatro curules de mayoría relativa y 30 de presentación proporcional y en las de 1982, una de mayoría relativa y 50 de representación proporcional; ubicándose como la segunda fuerza electoral, y siendo el partido que había rechazado el financiamiento público por considerarlo en peligro para la independencia del mismo en relación al Estado.

Durante estos dos periodos, casi todos los recursos económicos y las prerrogativas fueron absorbidas por el PRI, quedando una mínima parte para ser distribuida entre los restantes partidos.

Los resultados de los procesos electorales pusieron en tela de juicio la equidad en la competencia electoral y la supuesta imparcialidad del Estado para organizar y controlar los comicios y generar condiciones de igualdad.

Para las elecciones de 1985, se repitieron las tácticas de manipulación y control electoral que permitía inclinar la votación en favor del PRI.

Pero a pesar de darse una vez la llamada "política del carro completo", las tendencias que ya se visualizaban desde la reforma anterior (1977),

sobre la disminución considerable de votos para el partido oficial; la concentración de votos urbanos para los partidos de oposición y la reafirmación del PAN como segunda fuerza electoral en ascenso; fueron los factores que obligaron al gobierno de Miguel de la Madrid a llevar a cabo la Reforma Política de 1986.

La debilidad creciente del PRI y el avance demostrado por el PAN en las elecciones de 1986 en Chihuahua, fueron síntomas claros de que tanto el gobierno como el régimen debían efectuar cambios en las normas que hasta entonces les habían funcionado para mantener el control del sistema político.

De esta forma, se dio origen al nuevo Código Federal electoral, el cual mantuvo muchas de las regulaciones establecidas en la LFOPE, entre los cambios propuestos estaban: eliminar el registro condicionado; hacer a la oposición corresponsable del manejo del padrón electoral; regresar al sistema de la autocalificación; aumentó el número de diputados de representación proporcional de 100 a 200, creó la Asamblea de Representantes del D. F. y el Tribunal de lo Contencioso Electoral.

En cuanto al sistema de financiamiento para los partidos políticos se estableció que los recursos económicos se otorgarían proporcionalmente al número de votos y al número de diputados, obtenidos en la elección anterior, así como el impedimento a los partidos que hubieran integrado una coalición y no obtuvieran el 1.5% de votos totales, de acceder a los recursos y a la publicidad, y la consecuente pérdida de su registro.

La reforma estuvo debilitar a los partidos pequeños; esto evidentemente en beneficio del PRI.

Para 1986 tenían registro nueve partidos políticos y eran: PRI, PAN, PSUM, PMT, PDM, PRT, PST, PPS y PARM, los cuales se verían beneficiados en forma diferenciada por la reforma en materia financiera.

Con la ampliación de la representación proporcional, la oposición tuvo más expectativas para participar en los siguientes comicios y de esta manera, hacerse de más recursos.

La regulación sobre el financiamiento que contenía el CFE era más completa con relación a la LFOPE, en este tenor tanto el financiamiento como el incremento en la representación proporcional de la Cámara; se considera, fueron los factores que influyeron para implantar un sistema de distribución del financiamiento público de forma proporcional y no igualitaria.

Si los partidos de oposición habían considerado esta una forma de hacerse de más recursos, la fórmula de distribución tenía serios inconvenientes, ya que el partido mayoritario se veía doblemente beneficiado, ya que obtenía los recursos con base al número de votos; pero también en base al número de diputados, lo cual incrementaba enormemente sus entradas, vía financiamiento público, lo que acentuaba la inequidad en la competencia electoral y al final de cuentas el único beneficiado era el partido oficial, por lo que el tema pasó a ser centro de debate en la reforma política de 1989.

Por otro lado, crisis económica que México venía acumulando desde la década de los 70s, propició que el intenso proceso de modernización de los inicios de los 80s, se viera acompañado de una concentración de la riqueza, el crecimiento de los índices de desempleo y un proceso inflacionario en ascenso que se reflejó en la pérdida del poder adquisitivo de los asalariados y sobre todo de las clases medias.

Este proceso de modernización estuvo ausente en el ámbito político lo que, aunado al distanciamiento de la élite gobernante del sector corporativo; el sensible debilitamiento del PRI en las urnas y el divisionismo interno del partido, fueron algunos de los factores que manifestaban la crítica situación por la que atravesaba el sistema político mexicano.

El impacto que los elementos antes mencionados tuvieron en la sociedad, se reflejaron en los resultados electorales de 1988, los cuales dieron fe de una pluralidad que ni las reglas jurídicas ni las prácticas del sistema electoral habían logrado hasta entonces.

El cambio de táctica de los partidos de oposición, hizo evidente la necesidad de las organizaciones de crear para sí el espacio político necesario que les permitiera consolidar su fuerza política y garantizar su independencia del partido oficial, esto en el caso de los partidos denominados paraestatales o "satélites" como el PARM, PFCRN, PPS, etc., para lo cual se unieron en la formación del Frente Democrático Nacional, que se perfilaría como segunda fuerza electoral.

Ante esta situación, el PRI en la lucha por conservar su hegemonía, enfrentó la necesidad de realizar una seria transformación en el sistema electoral, que le permitiera negociar acuerdos mínimos con la oposición y que unificaran en su alrededor a los partidos paraestatales, para seguir manteniendo el control de los procesos electorales y la legitimidad de su actuación.

Además de esto, el partido oficial y el nuevo gobierno se encontraron con el problema de tener que reconstituir la legitimidad y fortalecer la imagen presidencial, situación que fue aprovechada por los partidos de oposición, para reclamar la existencia de un régimen electoral capaz de garantizar la objetividad y transparencia de los procesos electorales.

Ante tal exigencia, al inicio de su mandato, Carlos Salinas de Gortari debió convocar a la realización de audiencias públicas, para dar origen a la nueva legislación.

Resultado de éstas fueron las reformas efectuadas en la Constitución en sus artículos 5º, 35, 36, 41, 54, 60 y 73 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el cual en materia de financiamiento, se estableció una reglamentación más detallada (ver Capítulo II de este trabajo) para la distribución del financiamiento público.

El Código como tal, se puso a prueba en las elecciones de 1991, en las que se eligieron a los integrantes de la Cámara de Diputados y a la mitad de la Cámara de Senadores y en las que se registraron 10 partidos para contender, siendo PRI, PAN, PRD, PRCRN, PARM, PPS, PT, PEM, PRT Y PDM.

En estas elecciones el PRI obtuvo el 61.4% de la votación lo que implicó que tuviera 320 diputados en la cámara baja y 31 senadores en la cámara alta. Con este porcentaje el partido oficial tuvo derecho a que se le suministrara durante el trienio 1991-1994 N\$ 205'184,379.95 de los 388'225, 852.75 que les fueron asignados a todos los partidos políticos por concepto de financiamiento público.

En materia de financiamiento y prerrogativas; el COFIPE mostró sus deficiencias al acentuarse la disparidad existente entre los recursos de que disponen los partidos de oposición y el partido oficial, así como la práctica ilegal de poner a disposición del PRI y de sus candidatos toda la infraestructura estatal, lo que crea un sistema de competencia desigual y ficticio.

Esto parte del hecho de que el COFIPE en la “cláusula de gobernabilidad” aplicada por el sistema electoral, señala:

“1. El otorgamiento de constancias de asignación conforme al principio de representación proporcional, en los casos comprendidos en la fracción IV del artículo 54 de la Constitución, se realizará como sigue:

a) Si ningún partido político obtiene por lo menos el 35% de la votación nacional emitida y ninguno alcanza 251 o más constancias de mayoría relativa, a cada partido político le serán otorgados de las listas regionales el número de diputados que requiera, para que el total de miembros con que cuente en la Cámara corresponda al porcentaje de votos que obtuvo;

b) Al partido político que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y cuya votación sea equivalente al 35% de la votación nacional emitida, le serán asignados diputados de las listas regionales en número suficiente para alcanzar, por ambos principios, 251 curules; adicionalmente le serán asignados dos diputados más por cada punto porcentual obtenido por encima del 35% de la votación y hasta menos del 60%; y

c) Al partido político cuya votación sea equivalente al 60% o más de la votación nacional emitida y menor del 70% y cuyas constancias de mayoría relativa no representen su porcentaje de votación, le serán asignados de las listas regionales el número de diputados necesario para que la suma de diputados obtenidos por ambos principios sea igual al porcentaje de votos que obtuvo”.³³

Aplicando cualquiera de estas hipótesis, el número de curules asignadas se incrementa ostensiblemente, lo cual no es reflejo real de la fuerza electoral de cada partido, lo que garantiza a los partidos la

³³ Op. cit. p. 25

obtención de más recursos por esta vía y naturalmente que el más favorecido ha sido el PRI.

A pesar de la desigualdad que genera el sistema de distribución del financiamiento público, éste se ha vuelto un elemento indispensable para la existencia de la mayoría de los partidos políticos, los que han manifestado su incapacidad para independizarse del Estado, y buscar sus propias fuentes de financiamiento sin comprometer sus intereses de partido con los grupos de poder económico.

Esto genera una gran dependencia financiera del régimen de partidos, el cual se ve sometido al autoritarismo de un presidencialismo fuerte, que los hace alejarse cada vez más de la verdadera representación de los intereses de la sociedad civil, la que se encuentra marginada del sistema partidario; y manifiesta sus demandas a través de sus propias organizaciones, debilitando con esto un régimen de partidos controlado y dirigido, en donde la toma de decisiones se manejan a nivel cupular y en forma negociada, a espaldas de los propios militantes y de la sociedad.

3.2 FINANCIAMIENTO Y CONDICIONES DE COMPETENCIA ELECTORAL.

Hasta antes de la reforma política de 1977, el espectro político en México se caracterizó por giras en torno a la consolidación del partido-gobierno, a pesar de existir tres más que participaban en las contiendas electorales, y eran: el Partido Acción Nacional, el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana y el Partido Popular socialista.

Si bien con el reconocimiento de varios partidos a partir de la reforma, se incrementaron las opciones políticas para los ciudadanos mexicanos, la posibilidad de llevar a cabo un proceso electoral confiable y transparente resultaba un tanto difícil, dado el vínculo tan estrecho y evidente apoyo que el PRI recibía del Estado.

A pesar de esto, los resultados electorales obtenidos en las elecciones de 1979, reflejaron el debilitamiento del partido oficial, ya que del 80% de votos que recibiera en las elecciones de 1976 sólo se recibió el 69.7% en las de 1979, observándose que dos de los partidos de oposición absorbían dicha votación, el PAN y el PCM y con un alto índice de abstencionismo, que alcanzó el 50.67%.

En este marco, las prerrogativas y los beneficios establecidos por la LFOPPE para los partidos políticos nacionales, empezaban a ser cuestionadas por los partidos al considerar que su distribución no era igualitaria; sin embargo, casi todos los partidos las aceptaron, estando en conocimiento de que al no estar reglamentado el mecanismo de determinación y distribución de las prerrogativas, la tendencia de hacer de ellas un acto de negociación más que de derecho, las volvía un medio de control por parte del Estado hacia los partidos.

Recuérdese que la Secretaría de Gobernación era la encargada de distribuir las prerrogativas de forma discrecional, por lo que cada partido "las negociaba" directamente con el titular de la dependencia.

Otra de las situaciones más criticadas durante este proceso fue la falta de confiabilidad del padrón electoral y el carácter parcial que había asumido el Registro Nacional de Electores.

Para 1982, se presentaron 7 candidatos a la presidencia, a diferencia de 1976, en que sólo se había registrado como candidato a José López Portillo; en esta ocasión contendieron nueve partidos que obtuvieron los siguientes porcentajes de votación: PRI, 71.63%; PAN, 16.41%; PSUM, 3.65%; PDM, 1.93%; PRT, 1.85%; PST, 1.52%; PPS, 1.60%; PARM, 1.07%; PDS, 0.21%.

El PRI ganó con una importante ventaja, pero el verdadero triunfador fue el PAN, quien confirmaría su avance en los estados del norte, sobre todo en las elecciones locales de 1986, en Chihuahua.

Las limitaciones y grandes lagunas de la Ley Electoral se volvieron a poner a discusión, ya que los partidos de oposición, comprendieron que la reforma política había estado diseñada para que el PRI continuara ganando en las elecciones, sin tener grandes problemas con los partidos pequeños y fragmentados.

Las expectativas que había despertado la reforma de 1977 se transformaron en fuertes cuestionamientos a las irregularidades que se presentaron en el proceso electoral de 1982, creando un clima de incertidumbre en torno a los procesos electorales futuros; surgiendo la necesidad de una nueva reforma política que enmendara las deficiencias de la anterior.

Para 1986, el PRI presentaba signos de deterioro radicales, que se profundizaron ante el proceso de selección para la sucesión presidencial de 1988; en esos momentos el perfil que mostraba el sistema de partidos no era nada favorable al partido, ya que el impacto de la crisis y de la política económica practicada por Miguel de la Madrid denotaba un fuerte inconformismo de la sociedad para con el gobierno.

Esta coyuntura trató de ser aprovechada por los partidos políticos para presionar al Estado, para elaborar una nueva normatividad que ofreciera algunas bondades a la oposición, que le permitiera avanzar en la disputa por el poder.

Sin embargo, la reforma impulsada por el régimen delamadrilista conservó en el fondo las características del sistema electoral, mediante el mantenimiento de la intervención y control del proceso electoral por el PRI-gobierno y el mantenimiento de las condiciones de desigualdad electoral.

La reforma política del 86, se concretó a denunciar la corrupción generalizada del sistema, dando lugar a la llamada "renovación moral" que no tuvo trascendencia; y en relación a las modificaciones a la Ley Electoral se aumentó el número de diputados de representación proporcional, como ya se mencionó en el punto anterior. Se estableció la llamada "cláusula de gobernabilidad" o "candado de seguridad", mediante la cual se aseguraba el control en la cámara baja del partido mayoritario, en detrimento de la representatividad de la oposición.

También se creó la Asamblea de Representantes del D. F. y el Tribunal de lo Contencioso Electoral; eliminó el registro condicionado y modificó la integración y atribuciones de los órganos electorales y sentó las bases del sistema de distribución del financiamiento público. (Véase el Capítulo 2 de este trabajo).

En materia de financiamiento, los partidos políticos manifestaban su preocupación porque la nueva legislación estableciera los mecanismos de asignación y uso de los recursos económicos y materiales provenientes del subsidio público; así como las sanciones a que se harán acreedores autoridades y partidos que dispusieran de recursos públicos, distintos de los que las leyes asignaran. Como era natural, las propuestas fueron rechazadas por el PRI.

Algunas de las propuestas giraban en torno al derecho que tenían los partidos de acceder al financiamiento en forma igualitaria; la obligación de los mismos de informar a la ciudadanía sobre el uso del financiamiento a través del Diario Oficial, etc.

Para las elecciones de 1988, la operatividad del Código Federal Electoral, se puso a prueba, en este proceso participaron 6 partidos que

fueron: PAN, PRI, PPS, PMS, PFCRN y PARM, los que obtuvieron la siguiente³⁴ votación, asignándoseles los recursos correspondientes.

El financiamiento económico asignado por primera vez a los partidos fue calculado por la Comisión Federal Electoral, en base a los resultados de las elecciones de 1988.

En esta primer distribución, el PRI obtuvo el 51% de los recursos, seguido por el PAN, quien recibió el 1.8%; el Partido Acción Nacional con cerca de la mitad de los diputados (101), que había obtenido el PRI, recibía un 48% menos de recursos, lo que pone de manifiesto la gran desigualdad que se da en el reparto al aplicarse el principio de la proporcionalidad.

El resultado del proceso fue un gran descontento por parte de los partidos políticos ante la serie de irregularidades que se presentaron durante las elecciones y posteriormente durante su cómputo con la llamada "caída del sistema" y la emergencia de un gobierno deslegitimado y la imagen deteriorada del presidente electo.

En este marco, la tarea del gobierno de Carlos Salinas de Gortari se centraría en reconstituir la legitimidad de la elección y fortalecer la imagen deteriorada del presidente del partidos oficial.

Estos dos factores fueron determinantes para que en los primeros días del gobierno salinista, se diera inicio a una nueva reforma electoral, la cual se concretó en 1989, sus modificaciones se centraron en:

Estableció el servicio profesional electoral, incorporando el servicio civil de carrera para asegurar la existencia de un cuerpo de funcionarios

³⁴ Véase: Financiamiento de los Partidos Políticos en México. Págs. 76-104.

especializados e imparciales; se creó el Instituto Federal Electoral en sustitución de la CFE; el Tribunal Federal Electoral; un sistema de medios de impugnación; y las figuras de consejero magistrado y consejero ciudadano como integrantes del Consejo del IFE.

En cuanto al financiamiento, el nuevo Código se centró en la incorporación de los votos y curules ganados en la elección del senado, en donde por primera vez se contaba con 4 legisladores de oposición.

El COFIPE se puso a prueba en las elecciones de 1991, en donde el dispendio del PRI en cuanto a recursos económicos y al uso de la infraestructura estatal, volvió a ser tema de debate entre los partidos políticos, planteándose la necesidad de establecer la reglamentación para el control y limitación a los gastos de campaña de los candidatos, así como el crear un órgano fiscalizador que vigilara sobre el origen y aplicación de los recursos de los partidos.

En estas elecciones el PRI obtuvo el 61.4% de los votos, 11 puntos porcentuales más que en 1988 lo que representó en números absolutos, más de 5 millones de votos a su favor.

Para 1994 el PRI obtuvo el 50.18% de votos, 11 puntos porcentuales menos que en 1991, lo que en votos representa un incremento relativo de 3 millones disminuyendo su tendencia en la obtención de votos en 2 millones con relación a 1988-1991.

A pesar de la tendencia descendente en la votación del PRI éste obtuvo en cuanto al financiamiento cerca del 60% en promedio de los recursos que se distribuyeron durante el sexenio de Salinas de Gortari en el que se gastó aproximadamente 418'573,921 N\$ sin considerar los incrementos que tuvieron las distintas modalidades del financiamiento, esto sin cuantificar el costo que implicó el régimen de prerrogativas.

Respecto al PAN, a pesar de que en 1988 ocupó el tercer lugar como fuerza política al obtener 3'313, 036 votos, lo que representó el 16.91% de la votación emitida, para la elección de 1991 incremento su votación en poco más de un punto porcentual alcanzando el 17.69% de la votación lo que expresado en votos representa la cantidad de 4 millones 092, 023 y para 1994 obtuvo el 26.69% de la votación duplicándola con relación a 1991 y casi la triplicó con relación a 1988, con 17'162,013 votos.

Como segunda fuerza el PAN ha tenido un avance interesante entre el electorado lo que no se ha reflejado en el aspecto del subsidio público, ya que durante el salinismo obtuvo un poco más del 16% del financiamiento público otorgado a los partidos políticos, lo que traducido en cifras representó la cantidad de 63'024,189.83 N\$.

En cuanto al PRD aunque éste no contendió como tal en 1988 la votación que obtuvo el Frente Democrático Nacional fue de 6'222,098 lo que en números porcentuales representó el 31.76 %, votación que se vio drásticamente reducida en la elección de 1991 en la que solamente obtuvo 887,136 votos lo que representó el 3.79% de la votación, teniendo una reducción de cerca de 27 puntos porcentuales aunque se sabe que las elecciones intermedias no son un indicador constante, pero para fines de financiamiento es muy ilustrativo ya que para 1994 el PRD mantuvo en términos absolutos casi la misma votación que en 1988, alcanzando la cantidad de 5'831,679 votos lo que representa en términos porcentuales el 17.06 %.

En base a estos resultados el Partidos de la Revolución Democrática obtuvo el tercer lugar en cuanto a la asignación del financiamiento público alcanzando poco más del 11% del mismo, lo que expresado en cifras representa 43'091,262.167 N\$.

Como se podrá constatar entre las tres principales fuerzas políticas se distribuyó cerca del 80% del financiamiento público, sin considerar que la cuantificación de las prerrogativas incrementa enormemente el gasto que representa la manutención de un sistema de partidos poco competitivos con altos desembolsos monetarios del gobierno, el que en su afán de aparentar un pluripartidismo se "olvidó" que las condiciones de competitividad de los partidos sólo se pueden dar a partir de la posibilidad de su alternancia en el poder.

El predominio del PRI en todas las instancias del sistema político bajo el protectorado del Estado, pone en tela de juicio el hecho de que en el esquema de preferencias tan marcado, se puedan dar las condiciones de igualdad en la competencia electoral, objetivo tan anhelado no sólo por los partidos políticos, sino por la misma sociedad civil y no sólo desde el punto de vista financiero.

3.3 BENEFICIARIOS DEL FINANCIAMIENTO PUBLICO.

El hecho de que el sistema de distribución de financiamiento público esté diseñado para mantener el predominio de un partido por sobre los intereses de la sociedad y de los partidos políticos, es muestra de que las tácticas que continuará empleando el gobierno para mantener la "hegemonía del PRI" continuarán desarrollándose, presentando otras facetas más sofisticadas; pero sin la menor intención de conformar una verdadera vida pluripartidista y democrática, en donde la alternativa en el poder sea real.

Desde otro punto de vista, vemos que la división del PRI y la reticencia de las cúpulas de los sectores a cambiar por de una democratización interna; para empezar, ha desatado una lucha interior que se opone a

entrar en un proceso de modernización que lo lleve a ser efectivamente más competitivo e independiente del gobierno.

Sin embargo, lo retardatario de las posiciones de los liderazgos tradicionales del PRI frente a los grupos renovadores representan ventajas para las nuevas fuerzas organizadas en la sociedad civil y para los partidos.

Entre ésta, está la posibilidad de ejercer actos de presión que aceleren el proceso de democratización del país y exigir el libre acceso a éste de todas las fuerzas sociales organizadas y no sólo de aquellas que el gobierno, escudándose en un marco de derecho antidemocrático, quiera reconocer para participar en la lucha pacífica por el poder.

Los alcances de esta transformación se verán necesariamente reflejados en la igualación de las condiciones de competencia electoral y en la incursión de la sociedad civil con los partidos en el control del sistema electoral, desapareciendo el sistema de preferencias y el "paternalismo" del gobierno hacia el sistema de partidos.

4. REFORMA ELECTORAL Y PARTIDOS POLITICOS

4.1 Reforma Electoral y Propuestas sobre el Financiamiento de los Partidos Políticos 1993.

La necesidad del gobierno salinista de obtener el consenso y la legitimidad necesarios para continuar con su proyecto económico, lo ha obligado a buscar el apoyo de varios sectores de la sociedad y a establecer pactos de conveniencia con los partidos políticos.

Las reformas al Artículo 130 de la Constitución y el acercamiento a las autoridades eclesiásticas muestran la necesidad de ese aval, que sumado al respaldo del empresariado que se vió altamente beneficiado con el proceso de privatización y a una reforma electoral pactada, forman parte del escenario que garantizaría la transición pacífica del poder en el marco de la sucesión presidencial de 1994.

Para lograr el ambiente de estabilidad que se pretendía en materia política, el presidente Salinas de Gortari en su Cuarto Informe de Gobierno, propuso una nueva agenda para la segunda reforma política del régimen. Esta tendría como objetivo transparentar los recursos económicos de los partidos políticos; poner límites a los costos de campaña; realizar cambios en torno al acceso de los partidos a los medios de comunicación y a los procedimientos que garantizaran los avances en la imparcialidad de los procesos electorales.

Como respuesta a esto, en el mes de diciembre de 1992 los partidos acordaron crear una Comisión Plural en la Cámara de Diputados, encargada de precisar el temario y los procedimientos que servirían de base para discutir y diseñar las reformas en materia electoral.

En la mesa de discusión participaron el PRI, PAN, PPS, PFCRN y PARM y como observadores estuvieron los partidos que el 13 de enero de 1993 obtuvieron su registro, que fueron el PDM, PT y PVEM.

Las propuestas de los partidos recibidas por la Comisión Plural pasó a un segundo plano, cuando el 14 de junio el PRI presentó su proyecto definitivo, lo que marcó desde un principio, límites a las expectativas de los partidos Acción Nacional y PRD, ya que la consigna política del partido oficial era la de establecer negociaciones sobre su proyecto al interior de la Comisión, la Cámara y otras instancias, dejando de lado el análisis serio y propositivo de la reforma.

Las propuestas esenciales de la reforma electoral pre-negociada entre el PRI-PAN redujeron considerablemente los márgenes de negociación con los demás partidos de oposición, complicando con esto el consenso requerido por el partido oficial para legitimar su actuación en 1994.

Las principales propuestas que consideró la reforma fueron, en materia constitucional y algunos aspectos de la ley reglamentaria, el COFIPE, planteando la posición que asumieron los partidos políticos al respecto.

4.1 REFORMA ELECTORAL Y PROPUESTAS SOBRE EL FINANCIAMIENTO A LOS PARTIDOS POLITICOS 1993.

El 2 de septiembre de este año 1993, el Congreso de la Unión declaró la reforma de 8 artículos de la Constitución en materia electoral, fueron: el 41, 54, 56, 60, 63, 74, 82 y 100, los cuales entraron en vigor al publicarse en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre.

La reforma constitucional fue aprobada por 386 votos a favor, 47 en contra y 14 abstenciones. Los votos a favor fueron de los partidos PRI, PAN, PRD y PARM, y votaron en contra los partidos PPS y PFCRN.

En estos artículos se estableció la regulación de los siguientes aspectos:

- Se establece el fundamento constitucional que obliga a definir en la Ley Secundaria, COFIPE, las normas que regularán el financiamiento de los partidos políticos, señalando sus derechos y obligaciones y los de sus candidatos; así como los procedimientos e instancias de control; las vías legales en materia de aportaciones financieras y económicas, y lo relativo a los topes de campañas electorales.

- Se propone la desaparición del sistema de autocalificación; pero se mantiene la facultad de la Cámara y con ello la de los colegios electorales de Diputados, de calificar la elección presidencial.

-También se estableció el principio de asignación de representación proporcional de los 200 diputados, en donde la aplicación de la fórmula pura, marca los topes de diputados que podrá tener cada partido, de acuerdo a la votación que hubieran alcanzado en las urnas.

La fórmula queda integrada por el cociente de unidad y el resto mayor.

El cociente de unidad; es el resultado de dividir la votación nacional emitida entre los 200 diputados de representación proporcional.

El resto mayor es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político, una vez hecha la distribución de los diputados mediante el cociente de unidad. El resto mayor se utiliza cuando existen todavía diputados por repartir.

Así, se señala que ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados tanto de mayoría relativa como de representación proporcional.

Además, se marca que el partido que haya obtenido más del 60% de la votación nacional emitida, tendrá derecho a que se le asignen los diputados necesarios, hasta que el número de sus diputados por ambos principios, representación proporcional y mayoría relativa, sea igual a su porcentaje de votación nacional emitida; pero sin rebasar en número a 315 diputados.

-Se estableció una nueva integración de la Cámara de Senadores, señalando que en cada estado y en el D. F., se elegirán cuatro senadores; de los cuales tres serán electos por mayoría relativa y uno asignado a la primera minoría.

Para cada entidad, los partidos deberán registrar una lista con tres fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que haya ocupado el segundo lugar en votación.

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada 6 años. Debido a esto, por única ocasión, en la elección federal de 1997 los senadores electos a la LVII Legislatura, lo serán sólo por 3 años.

- En cuanto a los órganos electorales, se especifican las funciones del IFE respecto de la declaración de la validez de las elecciones de diputados y senadores y sus facultades en materia de otorgamiento de constancias de triunfo y asignación de diputados; también sobre las facultades del IFE para conocer impugnaciones y atender los recursos de revisión.

- Con respecto al Tribunal Federal Electoral (TFE) , se introdujeron cambios respecto a su competencia, ya que éste podrá resolver en última instancia, los conflictos que se presenten en las elecciones federales como consecuencia de la desaparición de los colegios electorales.

En este tenor, el TFE será un órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral y corresponderá a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, garantizar su integración.

Este funcionará en pleno o en salas y sus resoluciones serán definitivas e inatacables las impugnaciones que se presenten en materia electoral federal.

Para cada proceso electoral se integrará una sala de segunda instancia con cuatro miembros de la judicatura federal y el Presidente del TFE. Esta sala será competente para resolver las impugnaciones que se presenten en torno de las resoluciones sobre el resultado de los cambios o la asignación de diputados según el principio de representación proporcional.

Los cuatro miembros que integrarán la sala de segunda instancia serán electos mediante votación calificada de las dos terceras partes de los integrantes presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

De no alcanzar esta votación, se presentarán nuevas propuestas para el mismo efecto, y si en un segundo caso tampoco alcanzara la mayoría requerida, la Cámara procederá a elegirlos entre todas las propuestas por mayoría simple de los diputados presentes.

- Destaca en estas modificaciones la reforma del Artículo 82 Constitucional, en el cual se eliminó la condición actual que obliga a quien aspire al cargo de presidente de la República a ser hijo de padres mexicanos por nacimiento y en consecuencia, haber la posibilidad a que los hijos de padres extranjeros puedan aspirar al cargo, y haber vivido 30 años por lo menos, en México. Esta reforma entrará en vigor hasta 1999.

- También se señaló que las licencias de los ministros serán concedidas por la Suprema Corte de Justicia, siempre y cuando no excedan un mes, y las que excedan dicho tiempo las concederá el presidente de la República, con la aprobación de la Cámara de Senadores y en sus recesos por la Comisión Permanente.

Además de estas reformas, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales COFIPE, tuvo las modificaciones de 172 artículos de los 372 que lo componen.

Las reformas a la Ley Reglamentaria giraron en torno a los siguientes temas:

- a) Organismos electorales.
- b) Padrón electoral.
- c) Del proceso electoral
- d) Medios de comunicación.
- e) De los partidos políticos.
- f) El financiamiento de los partidos políticos y topes de campaña.

- a) Organismos electorales.

- Los consejos locales funcionarán durante el proceso electoral federal y se integrarán con dos consejeros que serán los vocales ejecutivo y secretario de la junta local, nueve consejeros ciudadanos y representantes de los partidos políticos.

En cuanto a los consejos distritales funcionarán durante el proceso electoral y se integrarán con dos consejeros que serán los vocales ejecutivo y secretario de la junta ejecutiva, nueve consejeros ciudadanos y representantes de los partidos políticos nacionales.

Con esta modificación se excluye a tres consejeros vocales y se aumenta en tres el número de consejeros ciudadanos, el Código actual establecía en número de 5 consejeros, considerados representantes gubernamentales.

Esta nueva conformación de los consejos locales y distritales entrará en vigor hasta los comicios de 1997 y no para la elección de 1994 como pretendía el PAN, esta disposición apareció en el Artículo 8 Transitorio.

- El Consejo General del IFE adquiere la facultad de designar al Secretario General del Instituto y a los directores ejecutivos del mismo, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, conforme a la propuesta que presente el Director General.

En el Código se establecía que el Presidente del IFE tenía la facultad de nombrarlos.

En caso de no obtener la mayoría de votos, se presentará una propuesta de terna para el mismo efecto, y si en este segundo caso no se alcanza la mayoría requerida, la designación se hará por insaculación de entre los integrantes de dicha terna.

El Director General del IFE tendrá facultades para realizar sondeos y encuestas de opinión, así como para utilizar mecanismos que permitan tener acceso a la información en forma directa, a fin de dar cuenta de los resultados electorales el mismo día de los comicios.

b) Padrón electoral.

- Los partidos políticos contarán en la Comisión Nacional de Vigilancia con terminales en computación, que permita el acceso a la información del padrón electoral y las listas nominales de electores.

- Los partidos políticos tendrán acceso al contenido de la base de datos, imágenes, documentos y movimientos de altas y bajas del padrón.

- La Junta Ejecutiva del Registro Federal Electoral, a través de las Juntas Locales Ejecutivas, entregarán a las Juntas Distritales las listas nominales de electores, para que sean distribuidas a más tardar el 15 de febrero a las oficinas municipales correspondientes para que se exhiban durante 20 días naturales.

- La Dirección Ejecutiva del RFE entregará el 1 de febrero a cada partido político, copias de las listas nominales de electores ordenadas alfabéticamente y por secciones correspondientes a cada uno de los distritos electorales, de todos aquellos ciudadanos que hubiesen obtenido su credencial para votar con fotografía al día 15 de enero del año de la elección.

- También se estableció que las listas nominales de los ciudadanos que hubiesen obtenido su credencial entre el 16 de enero y el 15 de febrero, serán entregadas a los partidos políticos a más tardar el último día del mes de febrero del año de la elección.

Dichas relaciones serán exhibidas entre el primero de noviembre del año anterior a la elección y hasta el 15 de enero siguiente, en las oficinas o módulos del IFE, y en los lugares públicos de las secciones electorales que previamente determinen las comisiones distritales de vigilancia, a fin de que surtan efecto las notificaciones a los ciudadanos.

c) Del proceso electoral.

- Durante la jornada electoral, se levantará una sola acta y se suprime la presunción de validez de actas por el hecho de estar firmadas.

- Se establece la doble insaculación de los ciudadanos que entregarán las mesas de casilla.

- A solicitud del partido político, las boletas electorales podrán ser rubricadas o selladas por uno de los representantes partidistas ante la casilla, designado por sorteo.

d) Los medios de comunicación.

- Las tarifas no podrán ser superiores a las de la publicidad comercial.

- Los concesionarios y permisionarios deberán hacer llegar a la Dirección General del IFE a través de la S.C.T., un catálogo de horarios y de sus tarifas disponibles para su contratación por los partidos políticos para dos períodos del 15 de enero al 15 de abril del año de la elección; y el segundo del 16 de abril y hasta tres días antes de la jornada electoral.

- Cuando dos partidos o más quieran contratar en un mismo tiempo en un medio particular, la autoridad dividirá el tiempo disponible en franjas a la que tendrán acceso los partidos en forma igualitaria y proporcional a su porcentaje de votación.

-Las autoridades electorales podrán reunirse con concesionarios o permisionarios y con los partidos políticos, para establecer los lineamientos aplicables a los noticieros durante el proceso electoral.

Sobre el tema de la reglamentación de la prensa escrita y los medios de comunicación, radio y tv, no se estableció nada.

e) Partidos políticos.

- Los partidos políticos, para fines electorales, podrán formar coaliciones para postular los mismos candidatos en las elecciones federales.

- La coalición por la que se postule candidato a presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tendrá efectos sobre las cinco circunscripciones plurinominales, las 32 entidades federativas y los 300 distritos electorales en que se divide el territorio nacional, para lo cual, deberá postular y registrar a las respectivas fórmulas.

- El partido político con registro definitivo que no tenga el 1.5% de la votación emitida en alguna de las elecciones para diputados, senadores o presidente de los Estados Unidos Mexicanos y cuya votación sea cuando menos del 1%, en tanto no se encuentre en el supuesto señalado en el párrafo anterior, seguirá ejerciendo sus derechos, gozando de sus prerrogativas y sujeto a sus obligaciones, con las salvedades contempladas en este Código.

- El hecho de que un partido político no obtenga el 1.5% de la votación emitida en alguna de las elecciones para diputados, senadores o presidente de los Estados Unidos Mexicanos, no tiene efectos en relación con los triunfos que sus candidatos hayan obtenido en las elecciones nacionales, según el principio de mayoría relativa.

- Un partido con registro condicionado obtendrá el registro definitivo cuando haya logrado el 1.5% del total de la votación emitida en alguna de las elecciones para diputado, senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en las que participe.

- El partido político con registro definitivo que no obtenga el 1.5% de votación en dos elecciones federales ordinarias consecutivas, perderá todos los derechos y prerrogativas.

- Son causa de pérdida de registro de un partido político:

a) No obtener en dos elecciones federales ordinarias consecutivas, por lo menos el 1.5% de la votación emitida en alguna de las elecciones para diputados, senadores o presidente de los Estados Unidos Mexicanos, si tiene registro definitivo, en los términos de los párrafos 2 y 3 del Art. 35 de este Código.

b) No obtener por lo menos el 1.5% de la votación emitida en alguna de las elecciones federales ordinarias para diputados, senadores o presidente de los Estados Unidos Mexicanos, si participa coaligado o si tiene registro condicionado.

c) Acordar la no participación de sus diputados cuando la Cámara se erija en Colegio Electoral para calificar la elección del presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

- Por último, se acepta la figura de observador electoral, señalando como un derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos. Pero aclara, que los observadores electorales deberán acreditarse ante el IFE y que sus informes no tendrán efectos jurídicos sobre el proceso electoral y sus resultados.

POSICIONES DE LOS PARTIDOS POLITICOS.

PRI

El líder del PRI, Fernando Ortiz Arana, señaló que las reformas al COFIPE y en general, permitirán que en los comicios presidenciales de 1994 no ocurran escenarios poselectorales que rompan la paz y tranquilidad social.

Además, señaló que las reformas aprobadas tiene inscritos los principios de imparcialidad, objetividad, legalidad y certeza jurídica.

La propuesta que formulamos, el enlazamiento que hicimos de una propuesta constitucional, tiene a juicio nuestro, una gran importancia para la ampliación y consolidación de la democracia en México.

Estamos convencidos que la apertura del senado de la República a la primera minoría, tiene enorme significado. No sólo porque accedan a un sistema más equitativo, sino porque viene a fortalecer el Poder Legislativo.

La reforma ofrece un balance positivo, avanzamos en la consolidación de un Tribunal Federal Electoral, que deseamos que cada día adquiera mayor relevancia en todo lo que se refiere a dirimir los conflictos y en la eliminación o cambio del sistema de calificación, sustentado en preservar la independencia del poder Legislativo.

PRD

El senador perredista Roberto Robles Gárnica, calificó la falta de cálculo y de disposición al consenso del PRI, como un error gigantesco y le atribuyó un costo político altísimo que tendrá que pagar al aprobar sólo las modificaciones al COFIPE.

Asimismo, afirmó que le costará al PRI el haber impulsado una reforma electoral, a modo exclusivo de sus intereses, lo cual provocará que las elecciones de 1994 merezcan mucho menos confianza que las anteriores.

La voracidad priísta de quedarse exclusivamente con sus puntos de vista, refleja a cualquier aliado.

El comportamiento del PRI en la Cámara permitirá a la opinión pública nacional percatarse de que la reforma electoral de los intereses del PRI, lo que no garantiza el respeto al sufragio porque vuelve a quedar la administración de las elecciones en las mismas manos.

El dirigente nacional del PRD, Porfirio Muñoz Ledo, señaló que no hay reforma que sea válida si no es acordada por los partidos políticos.

Finalmente, Robles Gárnica señaló: "En el escenario parlamentario, el partido político que tiene mayoría impuso su voluntad si bien aceptando algunas propuestas que no lograron modificar lo esencial".

Quedó para otra legislatura la oportunidad de pasar a la historia por darle al país normas electorales justas, equitativas, que hagan de la

competencia electoral ocasión para que se exprese libremente el voto ciudadano, justa e independiente.

El dirigente sugirió que la votación prácticamente solitaria del PRI en la Cámara de Diputados a favor de las reformas al COFIPE, deja al juego electoral en condiciones muy riesgosas de incertidumbre y sin que las reglas sean muy claras.

PAN

Carlos Castillo Peraza.

La reforma constitucional no tiene casi nada que ver con las condiciones de competencia, es decir, la reforma constitucional no determina nuevas formas de equidad sino que crea un marco jurídico más estructural que dé coyuntura de competencia electoral como la apertura al senado o la modificación de la cláusula de gobernabilidad.

A su vez, el Secretario General del PAN, Felipe Calderón Hinojosa, aseveró que al interior del PRI hay claramente un perfil de que la prioridad es ganar las elecciones y lo secundario es aparentar la democracia. para el dirigente, uno de los puntos torales de la reforma es la modificación de los organismos electorales, lo que enfatizó la diputación de su partido; pero el PRI no cumplió su palabra y pospuso la integración de los consejos distritales para 1997.

La actitud priista, aseveró el Secretario General del PAN, no sólo motivó que se pospongan los cambios fundamentales logrados con la reforma, sino además, la debilidad, el rompimiento de la fuerza que pueden tener los acuerdos políticos válidos, verificables entre los partidos políticos.

Ante esta actitud, señaló, el escenario político para 1994 se torna más difícil y no se han establecido condiciones democráticas en la legislación electoral.

PPS

Las declaraciones del dirigente del partido, hechas a la revista *Voz y Voto*, señalan la inconformidad de este partido con la reforma político electoral aprobada recientemente en el Congreso de la Unión.

Indalecio Sáyago señaló que la reforma favorece sólo a un sector de la población, a la derecha, refiriéndose expresamente al Partido Acción Nacional del cual señaló, es el brazo ejecutor de los círculos más reaccionarios de Estados Unidos.

En cuanto a la organización y control de los procesos electorales, el dirigente se manifestó en contra de que el gobierno continúe ejerciendo el control de los mismos, señalando que sean los partidos políticos los que se encarguen de este aspecto.

Por lo que se refiere a la integración de la Cámara de Diputados, el partido mantuvo la posición de que los diputados sean electos por el principio de representación proporcional y que se acaben los de mayoría y que exista la reelección de los mismos.

Respecto a la calificación de las elecciones, mencionó como un inconveniente, el hecho de que ésta sea asumida por funcionarios que no son propuestos por los partidos políticos.

También se declaró a favor de que el financiamiento público se distribuya considerando más a los partidos pequeños.

Por último, señaló que el partido que representa está en contra de que exista el senado y con la reforma se beneficie al partido de la derecha, porque con la fuerza del alto clero político, de los grupos empresariales, tiene la segunda votación después del PRI, entonces serían ellos los que tendrían los senadores.

PARM

La diputada y dirigente del PARM, Rosa María Denegri señala, "nosotros nos sumamos a las reformas constitucionales porque consideramos que aún cuando no significan todo lo que quisiéramos los mexicanos, sí representan un avance en la vida democrática del país.

Respecto de la apertura del senado señala que el hecho de que puedan acceder a él las fuerzas políticas que no ganen por mayoría que ocupen el segundo lugar, definitivamente va a enriquecer la vida democrática.

Por otro lado, el tope que se le puso en la Cámara de Diputados -hasta un 63%- al partido de mayoría, también significa algo importante, puesto que ya no podrá un sólo partido político reformar la Constitución.

La lucha del partido será por tratar de que en la contienda electoral haya mayores posibilidades, para que los partidos políticos cuenten con los mismos recursos, sobre todo en los medios televisivos, en los periódicos, en la radio.

PDM

Marcelo Gaxiola señala, no estamos conformes con la reforma electoral llevada a cabo en este período, porque no toca los problemas medulares de la equidad política y mantiene en manos del Estado el control de las elecciones.

El partido propone que el control del IFE no esté en el partido del poder, que los principales nombramientos no dependan directamente del gobierno y del partido. Que el Tribunal Federal Electoral sea autónomo completamente, que los magistrados sean removidos y que se nombren otros electos por más del 66% de los votos de la Cámara de Diputados y no a propuesta del Ejecutivo.

En esta ley no va a haber equidad en el reparto de las prerrogativas del financiamiento público, ni acceso a los medios de comunicación ni en los topes a los gastos de campaña.

PT

En palabras de Alberto Anaya, dice: consideramos que sigue siendo una reforma electoral antidemocrática. La reforma es un asunto que compete a toda la ciudadanía, no sólo a los partidos políticos; todavía más, la reforma electoral es el resultado del acuerdo de dos partidos políticos: el PRI y el PAN, a última hora se sumó a las negociaciones; pero fundamentalmente es de los dos primeros; de ninguna manera representa el sentir, los planteamientos, las propuestas y los intereses de los demás partidos políticos y muchos menos del conjunto de la ciudadanía.

Se sigue insistiendo en la necesidad de que el gobierno no participe en el control, en la organización y la calificación de los procesos electorales. Los organismos electorales deben estar integrados por los partidos políticos y por representaciones de organizaciones civiles, universidades, profesionistas, intelectuales y personalidades representativas de la sociedad civil, gente de calidad moral que permita un manejo imparcial y una calificación también imparcial que asegure su legitimidad y transparencia.

PVEM

Jorge González Torres, dirigente del partido señaló que la reforma cupular, parcial y que el único interés que prevalece no es ni siquiera el de los partidos favorecidos, sino el de las cúpulas de los partidos favorecidos. El ejemplo más claro es la modificación del Artículo 82 que fue un vaivén de opiniones, eso quiere decir que abajo de la mesa estaban negociando con el PAN y que al fin y al cabo llegaron a un convenio para que éste aprobara la reforma.

Por otro lado, mencionó que es fundamental que haya un equilibrio en los financiamientos de las campañas, que haya cierta equidad, que se tipifique el delito electoral y que se castigue con toda severidad, que las autoridades electorales sean independientes de la estructura del gobierno.

Observaciones a la Reforma Electoral de 1993

Una vez expuestos los principales aspectos que abarcó la reforma electoral, se analizaron los temas que generaron mayor polémica y donde la posición de los partidos políticos pasó desapercibida ante un PRI que conservando la mayoría en la Cámara, no necesitó establecer ningún tipo de negociación, a excepción de requerir el aval del PAN a cambio de la reforma constitucional del Artículo 82, para legitimar la aplicación de la nueva legislación.

Los temas más cuestionados fueron:

- a) La creación de organismos imparciales para organizar los procesos electorales.
 - b) Acordar los mecanismos de financiamiento a los partidos políticos.
 - c) Eliminación de la cláusula de gobernabilidad.
 - d) Calificación de las elecciones.
-
- a) Las reformas referentes a la composición de los organismos electorales, no fueron más allá de replantear el nombramiento del Secretario General y los derechos ejecutivos del IFE, asegurando el control del gobierno en aquellas instancias que garantizan su presencia en el proceso comicial como lo es el nombramiento del Director General del IFE y el Presidente del mismo, que es representado por el Secretario de Gobernación.

Cabe señalar que esto trato de ser corregido en la reforma de mayo de 1994 en que se ciudadanizó el máximo órgano electoral y se le quitó el voto a los partidos políticos, dato que se desarrollará más adelante.

En este mismo rubro, fue aprobada la reducción de los consejeros distritales y locales para ser reemplazados por consejeros ciudadanos, su aplicación se pospuso para las elecciones de 1997, sólo en el caso de los consejeros distritales.

Ante estas modificaciones, efectuadas a última hora por la bancada priista al plantear dicha disposición en el Artículo 18 Transitorio de la Ley Secundaria, el PAN, que pretendía que dichas reformas se aplicaran en los comicios de 1994, rompió el acuerdo previo que había establecido con el PRI respecto de avalar en la discusión general de la Cámara las reformas a la Ley Reglamentaria.

b) Acordar los mecanismos de financiamiento a los partidos políticos. En este aspecto, la lógica de la libre competencia fue la que privó, permitiendo la existencia del anonimato o confidencialidad de los donativos, lo que viene a generar una fuente de recursos encubiertos de intereses que representan un retroceso en la reglamentación, junto con el impedimento de auditar a los partidos. Si lo que se pretendía era tener el control del origen de los recursos y transparentar su aplicación con esto, los partidos podrán justificar ingresos que no tienen un origen muy claro que vendrían a mantener el hermetismo del tema.

c) Eliminación de la cláusula de gobernabilidad. Con esta modificación, no se cambia sustancialmente las ventajas de la sobrerrepresentación, ya que la permanencia de los candados hacia arriba mantienen esta tendencia en la composición de la Cámara.

d) Calificación de las elecciones. En este aspecto la ampliación de las facultades del Tribunal Federal Electoral, están condicionadas a que el método de designación de sus magistrados y su autonomía del Poder

Ejecutivo sea efectiva, lo que viene a contrarrestar la intención de la reforma. Además del sometimiento de la Sala de Segunda Instancia del Tribunal.

Por otra parte, la tan discutida reforma del Artículo 82 Constitucional, realmente representó el pacto entre el PRI-PAN para llevar adelante una reforma ficticia y tendenciosa, que estuvo desde un principio manejada con el objetivo, no de abrir nuevos espacios para la existencia de un verdadero sistema de partidos, sino de justificar la actuación del presidencialismo y del partido oficial en los comicios de 1994.

Finalmente, la aprobación de las propuestas de conservar el registro y prerrogativas y financiamiento a los partidos que en dos elecciones federales consecutivas, no obtengan el 1.5% de la votación sin participar en coalición, lleva serias consecuencias políticas. Lo principal es sostener artificialmente un sistema de partidos, lo cual resta representatividad política a todos y margina la lucha electoral; además de servir por una parte de instrumento de negociación coyuntural para el PRI y por otro, representa un mensaje velado para impedir que se repita el fenómeno de 1988.

FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLITICOS.

1. El régimen de financiamiento de los partidos políticos tendrá las siguientes modalidades:

- a) Financiamiento público;
- b) Financiamiento por la militancia;
- c) Financiamiento de simpatizantes;
- d) Autofinanciamiento; y
- e) Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

2. No podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos, en dinero o en especie, por sí o por interposición personal y bajo ninguna circunstancia: los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de los estados y los ayuntamientos, salvo los establecidos en la ley; las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizados o paraestatales y los órganos de gobierno del Distrito Federal; los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras; los organismos internacionales de cualquier naturaleza; los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta; las personas que vivan o trabajen en el extranjero; y las empresas mexicanas de carácter mercantil.

3. Los partidos políticos no podrán solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades.

4. Las aportaciones que se realicen a los partidos políticos no serán deducibles de impuestos.

5. Los partidos políticos deberán tener un órgano interno encargado de la obtención y administración de sus recursos generales y de campaña, así como de la presentación de los informes. Dicho órgano se constituirá en los términos y con las modalidades y características que cada partido libremente determine.

6. Para la revisión de los informes que los partidos políticos presentan sobre el origen y destino de sus recursos anuales y de campaña, se constituirá una comisión de consejeros, que designará el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

7. Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público.

a) Por actividad electoral:

VI. El financiamiento a que se refieren las fracciones anteriores, se determinará una vez que haya concluido el proceso electoral;

VII. Los montos correspondientes a la segunda y tercera anualidad a que se refiere la fracción anterior, podrán ser incrementados por acuerdo del consejo General según lo estime necesario y tomando en consideración los índices de inflación que determine la autoridad competente.

e) Para el desarrollo de los partidos:

1. Un monto adicional equivalente al 5% de la cantidad total que resulte según la fórmula de fracción I del inciso a) de este párrafo. Si el partido político que tenga derecho al financiamiento a que se refiere este párrafo, obtuvo la votación por sí mismo, se le incrementará el monto que le corresponda hasta en un tanto más. Ningún partido podrá recibir más de la quinta parte del porcentaje aludido, ni por más de tres años.

Se distribuirá anualmente por partes iguales entre los partidos políticos que conserven su registro y cuya votación en la elección anterior de diputados de mayoría relativa, quede comprendida entre el 1% y el 5% inclusive, del total de la votación emitida para esta elección y los que hubieren obtenido su registro definitivo o condicionado, con fecha posterior a la última elección; y

II. La cantidad a repartir conforme a la fracción anterior será entregada en ministraciones, de acuerdo al calendario presupuestal que se apruebe anualmente.

8. No tendrán derecho al financiamiento público los partidos políticos que hubieren perdido su registro. El partido político que no hubiere obtenido el 1.5% de la votación emitida en cualquiera de las elecciones

federales, pero que hubiere conservado su registro por encontrarse en el supuesto del párrafo 3 del artículo 35 del COFIPE, tendrá derecho a que se le otorgue financiamiento público de conformidad con lo siguiente:

a) Se le otorgará el que corresponda, según lo dispone el inciso a) del párrafo 9 de este artículo; y

b) Si hubiere obtenido algún triunfo en la elección de diputados por mayoría relativa o de senadores, se le otorgará el que le corresponda de acuerdo con lo señalado por el inciso c) del párrafo 7 de este artículo.

9. Los partidos políticos que hubieren obtenido su registro con fecha posterior a la última elección, tendrán derecho a que se les otorgue financiamiento público conforme a las siguientes bases:

a) A los que hubieren obtenido registro definitivo se les otorgará el financiamiento público previsto para cada partido político por sus actividades generales, por las específicas como entidades de interés público y para el desarrollo de los partidos políticos; y

b) A los que hubieren obtenido registro condicionado se les otorgará el financiamiento público que les corresponde en términos de lo dispuesto en el inciso D) del párrafo I del Artículo 34 por sus actividades generales y para el desarrollo de los partidos políticos.

II. El financiamiento que no provenga del erario público tendrá las siguientes modalidades:

a) El financiamiento general de los partidos políticos y para sus campañas, que provenga de la militancia, estará conformado por las cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, por las aportaciones de sus organizaciones sociales y por las cuotas voluntarias

y personales que los candidatos aporte exclusivamente para sus campañas conforme a las siguientes reglas:

I. El órgano interno responsable del financiamiento de cada partido deberá expedir recibo de las cuotas o aportaciones recibidas, de los cuales deberá conservar una copia para acreditar el monto ingresado;

II. Cada partido determinará libremente los montos mínimos y máximos y la periodicidad de las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, así como las aportaciones de sus organizaciones; y

III. Las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas, tendrán el límite que fije el órgano interno responsable del manejo del financiamiento de cada partido.

b) El financiamiento de simpatizantes estará conformado por las aportaciones o donativos, en dinero o en especie, hechas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por las personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país, que no estén sujetas a las siguientes reglas:

I. De las aportaciones en dinero deberán expedirse recibos foliados por los partidos en los que se harán constar los datos de identificación del aportante, salvo que hubieren sido obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública, siempre y cuando no impliquen venta de bienes o artículos proporcionales. En el caso de colectas, sólo deberá reportarse en el informe correspondiente el monto total obtenido. No obstante lo anterior, los partidos políticos podrán recibir aportaciones de personas no identificadas, cuyo monto total no exceda de una cantidad equivalente al 10% del financiamiento público total otorgado a los partidos;

II. Las aportaciones en especie se harán constar en un contrato celebrado conforme a las leyes aplicables;

III. Las aportaciones en dinero que realice cada persona física o moral facultada para ello, tendrán un límite anual para las primeras, equivalente al 1% y para las segundas, al 5% del monto total del financiamiento público otorgado a los partidos políticos en el año que corresponda;

IV. Las aportaciones en dinero podrán realizarse en parcialidades y en cualquier tiempo, pero el monto total aportado durante un año por una persona física o moral no podrá rebasar, según corresponda, los límites establecidos en la fracción anterior; y

V. Las aportaciones de bienes muebles e inmuebles deberán destinarse únicamente para el cumplimiento del objeto del partido político que haya sido beneficiado con la aportación.

c) El autofinanciamiento estará constituido por los ingresos que los partidos obtengan de sus actividades promocionales, tales como conferencias, espectáculos, juegos y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales de bienes para allegarse fondos, las que estarán sujetas a las leyes correspondientes a su naturaleza. Para efectos de este Código, el órgano interno responsable del financiamiento de cada partido político reportará los ingresos obtenidos por estas actividades en los informes respectivos; y

d) Para obtener financiamiento por rendimientos financieros, los partidos políticos podrán crear fondos o fideicomisos con su patrimonio o con las aportaciones que reciban, adicionalmente a las provenientes de las modalidades del financiamiento señaladas en el presente artículo. El financiamiento por rendimientos financieros se sujetará a las siguientes reglas:

I. Los fondos y fideicomisos que se constituyan serán manejados a través de las operaciones bancarias y financieras que el órgano responsable del financiamiento de cada partido político considere conveniente, con excepción de la adquisición de acciones bursátiles;

II. Los rendimientos financieros obtenidos a través de esta modalidad deberán destinarse para el cumplimiento de los objetivos del partido político.

ARTICULO 49-A

I. Los partidos políticos deberán presentar ante la comisión del Instituto Federal Electoral, los informes del origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación, atendiendo a las siguientes reglas:

a) Informes Anuales:

I. Serán presentados a más tardar dentro de los noventa días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte; y

II. En el informe anual serán reportados los ingresos totales y gastos ordinarios que los partidos hayan realizado durante el ejercicio objeto del informe.

b) Informes de Campaña:

I. Deberán presentarse por los partidos políticos, por cada una de las campañas en las elecciones respectivas, especificando los gastos que el partido político y el candidato hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente;

II. Serán presentados dentro de los noventa días siguientes, contados a partir del día de la jornada electoral; y

III. En cada informe será reportado el origen de los recursos que se hayan utilizado para financiar los gastos correspondientes a los rubros señalados en el Artículo 182-A del COFIPE, así como el monto y destino de dichas erogaciones.

2. El procedimiento para la presentación y revisión de los informes de los partidos políticos se sujetará a las siguientes reglas:

a) El Consejo General del Instituto Federal Electoral acordará convocar a la comisión a que se refiere el párrafo 6 del Artículo 49 de este Código, dentro de los quince días anteriores al periodo de presentación de los informes para que proceda a su recepción, revisión y dictamen;

b) La comisión contará con sesenta días para revisar los informes anuales y con ciento veinte días, para revisar los informes de campaña presentados por los partidos políticos. tendrá en todo momento la facultad de solicitar a los órganos responsables del financiamiento de cada partido político, la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado en los informes;

c) Si durante la revisión de los informes la comisión advierte la existencia de errores u omisiones técnicas, notificará al partido político que hubiere incurrido en ellos, para que en un plazo de diez días contados a partir de dicha notificación, presente las aclaraciones o rectificaciones que estime pertinentes;

d) Al vencimiento del plazo señalado en el inciso b) de este párrafo, o en su caso, al concedido para la rectificación de errores u omisiones, la comisión dispondrá de un plazo de veinte días para elaborar un dictamen consolidado que deberá presentar al Consejo General, dentro de los tres días siguientes a su conclusión;

e) El dictamen deberá contener por lo menos:

I. El resultado y las conclusiones de la revisión de los informes que hayan presentado los partidos políticos;

II. En su caso, la mención de los errores o irregularidades encontradas en los mismos; y

III. El señalamiento de las aclaraciones o rectificaciones que presentaron los partidos políticos, después de haberles notificado con ese fin.

f) En el Consejo General se dará a conocer el dictamen que haya formulado la comisión, procediendo a informar, en su caso, a la Sala Central del Tribunal Federal Electoral, de las irregularidades señaladas en el dictamen para los efectos de la aplicación de las sanciones correspondientes;

g) Los partidos políticos podrán impugnar ante la Sala Central del Tribunal Federal Electoral el dictamen a que se refiere el inciso d) de este párrafo, dentro de los tres días contados a partir del día siguiente al que concluya la sesión respectiva; y

h) El Consejo General del Instituto deberá:

I. Remitir a la Sala Central del Tribunal, cuando se hubiere interpuesto el recurso de apelación, junto con éste, el dictamen de la comisión y el informe respectivo;

II. Remitir una vez cumplido el plazo para la interpelación del recurso, o presentado éste, habiendo sido resuelto por el tribunal Federal Electoral, al Diario Oficial de la Federación el dictamen y, en su caso, la resolución recaída al recurso, para su publicación; y

III. Acordar los mecanismos que considere convenientes para la difusión pública del dictamen.

GASTOS DE CAMPAÑA

Los gastos de cada campaña electoral que realicen los partidos políticos, las coaliciones y sus candidatos en la propaganda electoral y las actividades de campaña, no podrán rebasar los topes que para cada elección determinen el Consejo General y las Juntas Ejecutivas correspondientes, en los términos de los artículos 82, 100 y 110 de este Código, y quedarán comprendidos dentro de los topes de gasto los siguientes conceptos

a) Gastos de propaganda:

1. Comprenden los realizados en bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos realizados en lugares alquilados, propaganda utilitaria y otros similares;

b) Gastos operativos de la campaña:

1. Comprenden los sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material personal, viáticos y otros similares; y

c) Gastos de propaganda en prensa, radio y televisión.

1. Comprenden los realizados en cualquiera de estos medios tales como mensajes, anuncios publicitarios y sus similares, tendientes a la obtención del voto.

2. No se considerarán dentro de los topes de campaña los gastos que realicen los partidos por el siguiente concepto: Para su operación ordinaria y para el sostenimiento de sus órganos directivos y sus organizaciones.

3. El Consejo General y las Juntas Locales o Distritales, según corresponda, en la determinación de los topes de gastos de campaña, aplicarán las siguientes reglas:

a) Para la elección del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el Consejo General, previo al inicio de la campaña electoral, fijará el tope máximo de gastos para dicha elección, atendiendo a los siguientes criterios:

I. El valor unitario del voto para diputado fijado para efectos del financiamiento público;

II. Los índices de inflación que señale el Banco de México;

III. El número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral en todo el país, al 31 de octubre del año anterior al de la elección; y

IV. La duración de la campaña.

b) Para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa, se tomarán en cuenta las bases que fije el Consejo General, previamente al inicio de las campañas, conforme a lo siguiente:

I. Se considerarán variables por cada distrito electoral que serán: área geográfica, salario, densidad poblacional y condiciones geográficas;

II. Se aplicarán tres valores a cada variable, que serán fijados por el Consejo General, de acuerdo con las condiciones de cada distrito, tomando en cuenta, respectivamente, las determinaciones de las autoridades competentes conforme a la Ley Laboral, el número de habitantes por kilómetro cuadrado, la extensión territorial y la facilidad o dificultad de acceso a los centros de población;

III. Los valores de las variables determinados por el Consejo General, serán comunicados a las Juntas Distritales Ejecutivas a efecto de que determinen de entre estos valores, los aplicables al distrito por cada una de las variables y obtendrán un factor que será el promedio de estos mismos valores; y

IV. El factor obtenido en los términos de la fracción anterior, se aplicará a la cantidad que resulte de multiplicar el valor unitario del voto para diputado por el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral correspondiente al distrito de que se trate al día último de octubre del año, previo al de la elección correspondiente al distrito.

c) Para la elección de senadores:

I. En cada entidad federativa habrá un tope diferente, atendiendo a sus condiciones y características; y

II. Cada Junta Local sumará la cantidad que se haya fijado como topes de gastos de campaña correspondientes a cada uno de los distritos en que se divida la entidad federativa. Esta cantidad constituirá el tope máximo de gastos de campaña para cada fórmula en la elección de senadores de la entidad de que se trate.

4. El Consejo General determinará el tope de gastos de campaña a que se refiere el inciso a) del párrafo anterior, así como los valores que se señalan en el inciso b) del mismo párrafo, a más tardar el día último de noviembre del año anterior al de la elección.

5. Las Juntas Distritales y Locales determinarán el tope de los gastos de campaña, respectivamente, para diputados de mayoría relativa a más tardar el día 15 de enero y para senadores a más tardar el día 30 de enero del año de la elección.

4.2 OBSERVACIONES Y COMENTARIOS AL REGIMEN DE FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

En el marco de la reforma política aprobada por el congreso de la Unión, el tema del financiamiento de los partidos políticos y su reglamentación, tuvo un gran impacto entre los partidos, ya que la soluciones adoptadas, si bien no consideraron las propuestas de oposición, éstas sí tendrán un efecto sobre la operación del sistema de partidos sobre la vida de los mismos.

El conjunto de medidas adoptadas estuvieron enfocadas a regular el financiamiento y los gastos de los partidos y candidatos en puestos de elección popular, como un intento por proporcionar la transparencia a través del control jurídico y de un sistema de fiscalización e información.

Desde esta perspectiva, a continuación se expondrán las propuestas hechas por los partidos y su comparación con la reforma aceptada, señalando los inconvenientes de las mismas.

Para el análisis se dividió el tema del financiamiento en los siguientes rubros:

- 1) Financiamiento público.
- 2) Autofinanciamiento.
- 3) Aportaciones y donaciones.
- 4) Topes y gastos de campaña.
- 5) Control y fiscalización de los recursos de los partidos políticos.
- 6) Sanciones.

1) **Financiamiento público.**

Como ya se había mencionado en capítulos anteriores, éste, para su estudio se divide en directo e indirecto.

Respecto al financiamiento indirecto, las propuestas del PRI y PRD estuvieron enfocadas a establecer prohibiciones en cuanto a las aportaciones o donativos en dinero o especie, provenientes de los órganos y entidades de la administración pública federal, estatal, municipal, centralizada y paraestatales.

Estas demandas fueron consideradas en la nueva legislación, por las constantes denuncias que se hacían sobre el desvío de recursos por parte de estas entidades para financiar las campañas políticas de los candidatos de su preferencia, utilizando no sólo recursos materiales, sino parte del propio erario público, lo que ponía en desigualdad de condiciones la competencia electoral de los partidos.

Sin embargo, resulta interesante que en este aspecto, nunca se hubiese cuantificado el monto de los recursos que la administración pública canaliza para financiar las campañas de los candidatos del partido oficial, dado que el propio Instituto Federal Electoral, cuenta con los elementos para definir el costo de una campaña, y ha habido casos como en Michoacán o en el Estado de México en las elecciones federales de 1991, que éstos rebasaron en mucho este cálculo, y que fueron motivo de fuertes impugnaciones al proceso electoral de ese año. Aunque en la práctica sabemos que es difícil establecer un control sobre esto, la modificación se realizó con el objetivo de que no fuera pretexto de la oposición, para impugnar los comicios de 1994.

Por otra parte, algo que es realmente incomprensible es el hecho de establecer que las aportaciones particulares a los partidos, no sean deducibles de impuestos, cuando esto en las legislaciones de los países

más avanzados como Alemania, España, etc., se considera como un elemento para incentivar la participación de la ciudadanía en la actividad política, estableciéndose un vínculo más directo entre ésta y la actividad de los partidos, o ¿será que el distanciamiento y la inmovilización convienen al régimen?. Los partidos PAN, PRD y PPS apoyaron la idea de la deducibilidad.

En cuanto al financiamiento público directo, la mayoría de los partidos demandó la modificación del sistema de distribución, haciéndolo igualitario en una primera instancia y después, de acuerdo a la votación obtenida, desechando el elemento de asignación por número de posiciones, esta posición fue presentada por el PAN, PRD y PPS, sin ser considerado en las modificaciones.

La innovación que presentó la reforma fue la inclusión del apartado sobre el financiamiento para el desarrollo de los partidos políticos, en el cual se considera la asignación del financiamiento a los partidos con escasa representación, ya que la condición de los partidos para conservar el registro de no alcanzar el 1% requerido, se prolongó hasta por dos elecciones, con esto se atomiza el financiamiento, favoreciendo la existencia de pequeños partidos que no son competitivos y debilitan el sistema partidario en lugar de fortalecerlo.

También se incrementa en forma dolosa los ingresos del partido oficial, aparentando beneficiar a los demás, al establecer un monto adicional del 5% para los partidos que alcance X porcentaje de votación, incrementándose los ingresos en un tanto más (ver inciso e) párrafo 1 de este rubro sobre financiamiento a los partidos políticos).

Por lo que se refiere al sistema de distribución establecido, éste no tuvo grandes modificaciones, permaneciendo los rubros de financiamiento por actividad general (su cálculo se sujetará a los índices de inflación); por actividades generales; por subrogación del estado de las contribuciones de los legisladores a sus partidos; y por actividades específicas, casi iguales, como los contempla la actual legislación.

2) Autofinanciamiento.

La modificación principal estuvo enfocada a establecer un control sobre las cuotas y aportaciones de los militantes de los partidos, las que estarán respaldadas por un recibo; así como las cuotas personales que aporten los candidatos a sus campañas.

3) Aportaciones y Donaciones.

De las aportaciones y donaciones de los simpatizantes, se señaló como requisito que éstos deberían tener residencia en el país.

Esto fue considerado como un mensaje al PRD, quien ha desarrollado una labor de proselitismo entre la comunidad mexicana radicada en Estados Unidos y de quien recibe importantes recursos en dólares.

Previendo que se pudiera repetir lo sucedido en 1988, en que la comunidad mexicana radicada en Estados Unidos, organizada por el PRD, aportó fuertes sumas de dinero a la campaña presidencial de Cuauhtémoc Cárdenas, el partido oficial impuso esta limitante, obstruyendo una fuente más de financiamiento a la oposición.

Otro aspecto interesante de considerar en este rubro es que la nueva legislación estableció que los partidos políticos podrán recibir aportaciones de personas no identificadas, cuyo monto no exceda al 10% del financiamiento público total otorgado a los partidos políticos, lo cual contradice el objetivo de transparentar el origen de los recursos.

De hecho, este apartado representa un recurso del PRI para justificar las grandes aportaciones que recibe de grupos empresariales, los que al garantizarles el anonimato, mantendrán también ocultos sus intereses, para el resto de los partidos y de la sociedad. Propuesta PAN y PRI

4) Topes y Gastos de Campaña.

Los topes o limitantes de los gastos de campaña, serán determinados por el Consejo General y Juntas Ejecutivas del IFE.

Respecto a esto, los recursos destinados por los partidos de oposición, representan importantes limitaciones en las contiendas electorales prolongadas, ya que la oferta política se ve privilegiada por los recursos disponibles, los cuales son mínimos, en comparación con los que posee el partido oficial.

En este apartado resulta importante señalar que la legislación estableció que en el caso de las coaliciones, éstas deberán utilizar los recursos con que cuentan, considerando las limitantes establecidas para un solo partido, lo cual en lugar de beneficiar a los partidos coaligados, les reduce las posibilidades de unir sus recursos para tener un mayor impacto en el electorado, lo que viene a beneficiar al partido oficial, el cual en lugar de contender con varios partidos, contendría con la coalición en condiciones de inequidad que claramente le favorecerían.

Lo anterior se puede considerar como otro de los factores que el gobierno ha querido controlar, previendo se pudieran repetir los sucesos de 1988, cerrando las posibilidades de que la oposición pudiera alcanzar espacios en el proceso de sucesión de 1994, y que posteriormente tendría que negociar para mantener la estabilidad del sistema.

5) Control y fiscalización de los recursos de los partidos políticos.

En respuesta al reclamo de someter al escrutinio de la sociedad, el origen, naturaleza y cuantía de los recursos de los partidos políticos, se creó la Comisión de supervisión de Ingresos y Egresos, integrada por consejeros magistrados designados por el Consejo del IFE, con la obligación de publicar en el Diario Oficial sus dictámenes.

La demanda de los partidos no se concretó al establecimiento de dicho órgano, sino de que se garantizara la independencia real del mismo, lo cual no se consiguió.

El PAN, en su propuesta, había señalado como opción que el órgano fiscalizador fuera integrado por peritos especiales de reconocida solvencia moral y ajenos a los partidos políticos o que fuera integrado por tres miembros, uno por la mayoría y los otros dos de la primera y segunda minoría.

Sin embargo, la banca priista aceptó la conformación de este órgano, no con el objeto de transparentar las finanzas de los partidos, sino como un instrumento más de control de la vida partidaria, la cual marca un retroceso en el sistema partidario, ya que en lugar de favorecer la actuación de los partidos frente a la sociedad, vuelve a poner en duda la credibilidad sobre la imparcialidad del órgano fiscalizador, dada su dependencia de gobierno.

De esta manera, la injerencia del IFE en la vida interna de los partidos, trae consigo el establecimiento de reglas claras sobre la dificultad que tendrán que enfrentar los partidos para satisfacer los requerimientos de transparencia que les serán exigidos y que los mantendrán en riesgo de perder las prerrogativas, el financiamiento público y hasta el registro.

Por otra parte, se estableció que la Sala Central del Tribunal Federal Electoral, sería el medio para dirimir las controversias que surjan en torno a dicho tema, y que para los efectos resulta lo mismo, ya que el órgano depende del Ejecutivo Federal, garantizando con ello la parcialidad de su actuación.

También se estableció la obligación de los partidos, de contar con un órgano interno encargado de la administración de los recursos y con la obligación de presentar un informe anual y uno de campaña.

6) Sanciones.

El establecimiento del sistema de sanciones, está enfocado básicamente a que el partido político incurra en los ilícitos que marca el Código corre el riesgo de perder el derecho de prerrogativas, financiamiento público y registro; sin embargo, esta legislación ha pasado por alto que es necesario establecer la tipificación del delito por desvío de recursos de los partidos en el Código Penal y la intervención en su caso, d de la Suprema Corte de Justicia u órgano encargado de sancionar.

Esta situación ha sido considerada en algunos países como Canadá, donde existe la Gendarmería Real de Canadá, órgano encargado de investigar los delitos electorales o en Francia, donde existe el Ministerio Fiscal que tiene entre sus funciones la vigilancia y fiscalización de las cuentas de campaña o en España, donde se ha instituido el Tribunal de Cuentas como órgano máximo fiscalizador, en donde se reglamenta sobre el delito del desvío de fondos.

Un tema que merece mención a parte es el de la ciudadanización de los órganos electorales, la cual fue resultado de la reforma electoral efectuada en mayor de 1994.

4.3 PERSPECTIVAS DEL SISTEMA FINANCIERO Y SU REDEFINICION EN EL SISTEMA ELECTORAL.

En este marco, el fenómeno del reformismo del sistema político-electoral, se ha hecho costumbre desde hace más de 15 años en que la lógica del PRI-gobierno para reformar el régimen de partidos se funda en el análisis de la elección anterior, construyendo en la siguiente las reglas que le permitan justificar la legalidad y legitimidad de su estancia en el poder por más de 60 años.

El resultado, una reforma que a nadie dejó satisfecho y que creó el beneficio de la duda acerca de la legitimidad, credibilidad y certidumbre de los procesos electorales y en especial de los comicios de 1994, donde se definió la sucesión presidencial.

En esta reforma se trató de cubrir las lagunas que la legislación anterior tenía respecto del financiamiento de los partidos políticos y el tope al costo de las campañas, y el resultado fue la permanencia de un sistema de distribución de los recursos provenientes del sector público, que fue ampliamente cuestionado por los partidos, dada sus características de inflexibilidad y tendencia a favorecer al PRI.

Creó las condiciones necesarias para verse favorecido por la reforma, en todos los aspectos posibles, que van desde condicionar el financiamiento de los partidos de oposición, como establecer que las aportaciones en especie o efectivo sea realizada por simpatizantes residentes en el país, o limitar la unificación de recursos en la formación de coaliciones; crear candados para la asignación de los recursos públicos, incrementando veladamente los ingresos para el partido oficial; atomizando el financiamiento público, al favorecer la existencia de partidos satélites.

Desde esta perspectiva, la apertura gradualista que ha impuesto el gobierno a cada reforma, está dirigida no a fortalecer el sistema de partidos, sino a consolidar las finanzas del PRI y garantizar desde otro aspecto el control de los partidos, ya que la economía de la actividad política ha pasado a ser en la actualidad uno de los instrumentos que impactan directamente al electorado; al aplicar los recursos en el uso de los medios de comunicación y en mecanismos sofisticados de la publicidad para inducir la voluntad popular.

5. FINANCIAMIENTO POLITICO EN OTROS PAISES, COMPARATIVO CON MEXICO.³⁵

En la mayoría de los países considerados desarrollados, las fuerzas políticas que participan en los sistemas electorales presentan una característica general, su relativa autonomía del Estado y su fortalecimiento a través de los grupos u organizaciones constituídos por la sociedad civil.

A pesar de esto y de haber alcanzado en algunos casos, altos niveles de democratización, en los últimos veinte años ha surgido el debate en torno a la forma en que se deben regular los gastos y los ingresos de los partidos con objeto de garantizar el acceso a la competencia electoral de las nuevas expresiones de la sociedad, y limitar la dependencia que se da entre poderosos grupos económicos y los partidos políticos.

A continuación se realizará una breve revisión de las experiencias que han tenido algunos países en la materia y su comparación con la experimentada en México.

5.1 CANADA.

El sistema de partidos dominante se integra principalmente por tres fuerzas políticas que son el Partido Liberal, el Partido Progresista-Conservador y el Nuevo Partido Democrático, este último de orientación social demócrata; predominando un régimen electoral uninominal, de una sola vuelta y de representación territorial. El federalismo canadiense se caracteriza porque existe una marcada división de atribuciones provinciales y federales.

³⁵Para mayor información sobre el financiamiento de los partidos políticos en otros países, se recomienda consultar los trabajos de "Dinero y Partidos", Comp. Jorge Alcocer. Ed. Nuevo Horizonte, México, 1993 y "Crisis de Legitimidad y Democracia Interna de los Partidos Políticos" Jaime Cárdena Gracia. Ed. F.C.E. México, 1992

Lo que permite a las organizaciones políticas que compiten en el nivel provincial, poseer cierta autonomía con relación a los partidos nacionales.

Esta división se ve reflejada en las estrategias electorales y en las fuentes de financiamiento.

En cuanto a la organización partidaria, tenemos que:

a) El Partido Liberal se constituye por una federación de diez unidades provinciales y de dos unidades territoriales. Sin embargo, en Québec, Ontario y Alberta, los partidos liberales provinciales son autónomos del federal.

b) El Partido Progresista-Conservador. Está organizado tanto a nivel federal como provincial en forma separada, sin embargo, no tiene partidos hermanos en las provincias de Québec y de Colombia Británica.

c) El Nuevo Partido Democrático. Está integrado por una federación de partidos provinciales con una infraestructura financiera y de movilización política.

En cuanto a la polémica sobre el financiamiento de las actividades políticas, ésta ha estado presente en la sociedad canadiense desde 1874 en que se crea la Ley sobre las Elecciones Federales, en donde se obliga a los partidos a nombrar un agente oficial y a declarar públicamente sus gastos electorales; pero en la práctica eran pocos los partidos y los candidatos que realizaban sus declaraciones.

Esto se mantuvo vigente hasta 1964 en que se crea el Comité de Gastos Electorales, conocido como comité Barbeau, cuyo objetivo era el proponer las medidas que permitieran limitar, en cierta forma, los gastos electorales.

Las recomendaciones del Comité se centraron en los aspectos siguientes:

- 1) Una reglamentación de la publicidad en los medios electrónicos de comunicación masiva.
- 2) Una limitación de los gastos publicitarios en función del número de electores y el uso de la divulgación de sus ingresos y gastos.
- 3) Una prohibición de grupos e individuos para comprar publicidad a favor de candidatos.

Las propuestas del Comité se limitaron a reglamentar los gastos en materia de publicidad, lo cual trató de ser complementado con la expedición de la Ley de Gatos Electorales aprobada el 1° de agosto de 1974.

Dicha Ley contenía:

- 1) La instauración de un registro con condiciones de acceso para los partidos políticos que tienen la obligación de designar un agente oficial y un auditor financiero.
- 2) La limitación de gastos electorales para candidatos y partidos, indexada en función del índice de precios al consumidor.
- 3) El establecimiento de un subsidio gubernamental de reembolso de gastos para los candidatos que reciben por lo menos 15% del sufragio expresado y para los partidos por la mitad de sus gastos de publicidad en radio y televisión.

4) Un sistema de exención fiscal regresivo para los individuos que contribuyen a la vida partidaria por una cantidad de hasta 300 dólares canadienses.

5) Una obligación para la radio y la televisión de otorgar seis y media horas de antena en los periodos de mayor audiencia, distribuidos proporcionalmente a los partidos por el Consejo de Radio, y Televisión Canadiense; además del tiempo gratuito previsto para los partidos políticos durante la campaña.

6) La obligación de publicar en el informe del DGE³⁶ el nombre de las personas y grupos que contribuyen por más de 1000 dólares canadienses a los candidatos y a los partidos.

A partir de esta Ley la limitación de los gastos de los candidatos, así como de los partidos varió en función del número de electores inscritos en las circunscripciones. Los candidatos podían recibir un dólar canadiense por los primeros 15,000 inscritos, .50 dólares canadienses por cada elector entre 15,000 y 20,000 y .25 dólares por cada elector extra.

En 1983 se permitieron los gastos extras para las circunscripciones cuyo número de electores inscritos estaba abajo del promedio nacional y para las circunscripciones con un territorio extenso.

En cuanto a los partidos políticos, el gasto permitido era de .30 dólares canadienses por el elector inscrito en las listas preliminares, pero a partir de 1983 los límites se ajustaron cada 1° de abril, en función del alza en el índice de precios al consumidor.

Por lo que respecta al financiamiento público, éste se aplica de forma directa e indirecta, tanto para candidatos como para los partidos políticos.

³⁶ El Director General de Elecciones y su representante son elegidos por el Ministro del Interior y ratificado por la Cámara de Diputados.

El financiamiento para los candidatos consiste en el reembolso del 50% de sus gastos, hasta llegar al 50% del límite global de gastos; sólo tiene derecho a tal, aquellos que hayan obtenido por lo menos el 15% de los votos. Para tal efecto (reembolso), se suman los gastos electorales y los gastos personales.

Para los partidos políticos el subsidio público directo consiste en el reembolso equivalente al 22.5% de todos los gastos de campaña, bajo la condición de haber gastado por lo menos el 10% del límite autorizado.

Con relación al financiamiento indirecto, éste se da a través de deducciones fiscales a los contribuyentes que aportan donativos a los partidos.

Según la Ley de Impuestos, tanto los individuos como las corporaciones tienen derecho a las derogaciones fiscales de 75% del monto de la contribución cuando ésta no rebase los 100 dólares canadienses, de 50% cuando está entre los 100 y 500 dólares canadienses y de 33.3% en sumas excedentes a 500 hasta un crédito total de 500 dólares canadienses.

Por otro lado, la Ley de 1974 obligó a los partidos políticos registrados y candidatos a la publicación de sus gastos e ingresos.

En el caso de los partidos, deben entregar un informe anual al Director General de Elecciones, en el que aparecerán los nombres de los individuos, sociedades y organizaciones que aportaron más de 100 dólares canadienses y el monto total de las contribuciones, así como el reporte de los gastos realizados durante el año fiscal.

Después de cada elección general, los partidos y candidatos tienen que presentar un informe poselectoral auditoro, en el cual aparecerán los gastos de campaña, indicando el origen y monto de los donativos.

Estos informes están a disposición del público durante 6 meses y su resumen se publica en la prensa, a reserva de que el Director General de Elecciones después de cada elección, publica el informe de gastos e ingresos de los partidos.

El acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación se regula mediante la obligación que tienen los radiodifusores de otorgar 6 ½ horas a los partidos políticos durante la campaña electoral, tiempo que está distribuido por una comisión interparlamentaria y vigilado por un árbitro.

Ningún partido tiene derecho a más del 50% del tiempo de difusión total. Además de éste, los partidos tienen derecho a un tiempo gratuito de 27 días precedentes a la elección.

El tiempo gratuito se distribuye de esta forma: 2 minutos a cada partido registrado y a cada partido que renuncia a comprar tiempo publicitario pagado; el tiempo restante está dividido entre todos los partidos a los cuales se les ha atribuido tiempo pagado en las proporciones que marca la ley.

La infracción de esta disposición por los partidos o difusores, alcanza un monto total de 25,000 dólares canadienses.

En la legislación electoral canadiense, las infracciones son consideradas ofensas penales aunque sean de naturaleza administrativa o reglamentaria. Para hacer respetar la Ley existe un órgano encargado de investigar los delitos electorales denominado Gendarmería Real del Canadá (GRC) y otros investigadores que son contratados para demostrar que el infractor ha actuado de manera deliberada.

Finalmente, en 1988 se instauró la Comisión Real sobre la Reforma 8 Electoral y el financiamiento de los partidos, su objetivo era formular algunas enmiendas a la Ley de 1974, en que habían quedado sin reglamentar algunos aspectos sobre los gastos de campaña. En la actualidad la Comisión tiene un Proyecto de Ley que todavía no es discutido en el Parlamento.

El reembolso parcial de los gastos de campaña de lugar a un sistema mixto de financiamiento donde las aportaciones públicas y las privadas coexisten para dar forma al sistema financiero canadiense.

Los gastos autorizados a los partidos y los candidatos en campaña se establece en función del número de electores y el tamaño del distrito electoral.

A diferencia de México, en que el subsidio gubernamental es entregado únicamente a los partidos políticos y se designa en base al número de votos obtenidos y escaños y no sólo en etapas electorales como sucede en el caso canadiense, sino que se financia además gran parte de la actividad política de los partidos fuera de los períodos electorales.

El límite a las campañas electorales es el punto de debate en la actualidad en México; ya que, al no existir una reglamentación al respecto, el origen y aplicación de los recursos es incontrolable, creando una desigualdad en la competencia electoral. A diferencia de Canadá en que el modelo mixto se encuentra regulado y los actores políticos, tanto partidos como gobierno y la multitud de grupos de la sociedad civil que hacen el financiamiento, cuentan con una participación más clara en el debate sobre el tema, sacando a los partidos de la negociación exclusiva del financiamiento.

Otro elemento importante de mencionar es la obligación que existe de los partidos de presentar un informe sobre sus ingresos y sus gastos, en México aunque el COFIPE en su Artículo 49, 3, 5, señala que los partidos políticos informarán anualmente al IFE el empleo del financiamiento público, pocos son los que cumplen con esto en forma clara; y en cuanto a sus ingresos por concepto de aportaciones privadas, ésta no se encuentra reglamentada en la actualidad.

Por otro lado, es importante mencionar que la existencia de un órgano fiscalizado como lo es el Director General de Elecciones y el acceso de la sociedad a los informes de los partidos, aportan mayor transparencia y confiabilidad a los procesos electorales, lo que no sucede en México al mantenerse en forma casi oculta el origen y aplicación de los recursos de los partidos políticos.

Asimismo, la existencia de un órgano de investigación del delito electoral como lo es la Gendarmería Real de Canadá, permite dar mayor confiabilidad a las contiendas electorales y transparencia en el uso de los recursos. En México, a pesar de que se encuentra tipificado el delito electoral en el Código Penal, todavía no se legisla sobre el mal manejo del financiamiento de los partidos o el uso de sus fondos para los fines que fueron definidos.

Así, tenemos que nuestra legislación muestra todavía grandes lagunas en lo que respecta a la limitación de los gastos de los partidos, de los aportes privados a los mismos, transparencia en la aplicación de sus finanzas; así como la conformación de un órgano fiscalizador de los mismos.

5.2 ESTADOS UNIDOS.

La base de competencia política en Estados Unidos se centra en el

bipartidismo, bajo un sistema electoral que se caracteriza por tener un esquema en el que el sufragio es mayoritario a una sola vuelta.

Los partidos que hacen la vida política del país son el Partido Demócrata y el Republicano, los cuales se encuentran organizados en forma descentralizada, sobresaliendo la autonomía con que cuentan los niveles estatales, haciéndolos casi totalmente independientes del federal.

La legislación sobre los partidos políticos mantiene la concepción liberal, la que considera que regular la actividad de los partidos es muestra clara de la intromisión del Estado en la vida privada de los ciudadanos.

En cuanto al financiamiento político, en las primeras campañas presidenciales, las recaudaciones de los candidatos y las contribuciones de los funcionarios en turno bastaban para pagar los gastos necesarios, sin embargo, al aumentar estos últimos, hubo que encontrar nuevas fuentes.

A Andrew Jackson, elegido presidente la primera vez en 1828, se le atribuye haber introducido el "sistema de sinecuras", recompensando con favores y empleos en el gobierno a aquellos que habían contribuido en sus campañas.

A comienzos de siglo, la preocupación por la influencia de las grandes empresas en el proceso de elecciones desembocó en una serie de reglamentos financieros para las campañas. En 1925 la legislación federal sobre financiamiento de campañas, (1911) fue sistematizada y reformada en la Ley Federal sobre prácticas corruptas, que siguió siendo la ley básica sobre financiamiento hasta 1972.

La legislación de 1925 se mantuvo vigente hasta 1972, en que el tema sobre la regulación de las campañas electorales volvió a ser el centro de debate en las cámaras, surgiendo la forma de 1974. En ésta se establecieron topes a la financiación de las campañas electorales y el financiamiento público, en especial para las elecciones presidentes, éste fuera entregado a los candidatos y no a los partidos.

Para las campañas presidenciales existe un fondo de campaña, el cual es manejado por el Departamento del Tesoro y está integrado por la designación de cada contribuyente, de un dólar al fondo de manera individual y opcional; además, los rendimientos producidos por la cantidad reunida son transferidos a dicho fondo.

Asimismo, la condición para poder acceder a dicho subsidio público es que si el candidato elige éste, no podrá optar por el financiamiento privado.

El financiamiento público se canaliza hacia tres rubros: las elecciones primarias; las convenciones de los partidos, donde se nomina candidato presidencial y las elecciones generales-

1) Fondo de contrapartida para las elecciones primarias.

En cuanto a este tipo de financiamiento, en las campañas presidenciales disponen de la opción a fondos equivalentes a los que recauden por su cuenta los candidatos calificados en el período de prenomination. Es decir, los candidatos a las elecciones primarias se pueden beneficiar de un financiamiento particla en la forma de fondos de contrapartida. El gobierno federal entrega fondos hasta la cantidad de 250 dólares por cada aporte individual total recibida por un candidato calificado.

Solamente los candidatos que buscan la postulación de un partido político a la presidencia tiene derecho a recibir fondos de contrapartida.

Para hacerse acreedor a dicha ayuda, el candidato debe reunir más de 5,000 dólares en aportes privados (los aportes individuales no deberán ser de más de 250 dólares) en cada uno de por lo menos veinte estados, llegando a sumar un total de 100,000 dólares.

Aunque sólo los primeros 250 aportes cuentan para tener acceso al fondo público, cada individuo puede aportar hasta 1,000 dólares.

Otro de los requisitos para acceder al fondo es el obtener al menos el 10% del voto popular o en su caso, haber tenido el 20% de votos en las últimas elecciones primarias.

A nivel nacional se establece un límite en la contribución de 10 millones de dólares y a nivel estatal es de 200,000 dólares. En cuanto a los gastos personales o familiares cercanos, el límite es de 50,000 dólares.

2) Subvenciones a las Convenciones de los Partidos.

Cada partido político principal tiene derecho a recibir por parte del Estado, 4 millones de dólares, más el reajuste por costo de vida, para financiar la convención en que nombrará a su candidato presidencial.

Los partidos menores calificados, también tienen derecho a recibir fondos parciales para sus convenciones, pero éstos se determinarán de acuerdo a la cantidad de votos obtenidos en elecciones presidenciales previas, estableciéndose para tal efecto el haber obtenido entre el 5 y el 25% del voto popular en las elecciones anteriores.

3) Subvenciones a las Elecciones Generales.

Por lo que respecta al financiamiento de las elecciones generales, el candidato a la presidencia de cada partido principal puede tener

derecho a una subvención pública total de 20 millones de dólares, más el costo de vida. En sí, el límite de gasto es el monto del subsidio público.

Los candidatos de los partidos menores e independientes pueden tener derecho al financiamiento público parcial para la campaña de las elecciones generales, si ellos o su partido obtienen por lo menos el 5% del voto popular.

La Ley Electoral de este país prohíbe a empresas comerciales, sindicatos y bancos nacionales, contribuir o incurrir en gastos electorales, por lo que prefieren constituir comités políticos (PAC) para canalizar sus contribuciones.

También se prohíben las contribuciones de los contratistas del gobierno y las realizadas a nombre de otras personas. Se prohíben aportes en dinero en efectivo de más de 1,000 dólares por persona en cada campaña. Asimismo, se prohíbe cualquier contribución a los extranjeros, excepto a los residentes permanentes sin la ciudadanía estadounidense.

FINANCIAMIENTO PRIVADO

La legislación electoral estadounidense contempla que los particulares podrán aportar una cantidad máxima de 1,000 dólares para un candidato presidencial por cada elección, (elección primaria, convención, etc.), 500 dólares a un Comité de Acción Política y de 20,000 al Comité Nacional de un partido político, con una contribución adicional de no más de 25,000 dólares por año por contribuyente.

Los comités de acción política organizados por empresas, sindicatos o grupos profesionales, agrarios, ideológicos o particulares, pueden contribuir con 5,000 dólares por candidato y por elección, siempre y cuando se hayan registrado ante la Comisión Federal Electoral, con seis meses de anticipación y que cuenten con más de 50 contribuyentes y que hayan apoyado a más de 5 o más candidatos a cargos federales.

GASTOS INDEPENDIENTES

Éstos se definen como aquéllos producidos “con la finalidad de defender o atacar a un candidato claramente identificado” y que no está hecho con ninguna cooperación directa o indirecta, así como su implicación directa con un candidato o comité autorizado. Es decir, los individuos y grupos pueden gastar sin límite, en forma independiente en campañas presidenciales y otras de carácter federal, mientras esos gastos se hagan sin consultar con algún comité o campaña de algún candidato.

CAMPAÑAS ELECTORALES DE LAS CAMARAS

En cuanto a las campañas electorales de las dos cámaras, cabe señalar que cuentan con cuatro fuentes de financiamiento que son:

a) Las individuales, que pueden ser desde 1,000 dólares para un candidato por elección; 20,000 dólares anuales a un comité nacional de un partido político; 5,000 dólares anuales a otro comité; 25,000 dólares a todos los comités y candidatos por año.

b) Los PACS. Estos constituyen diferentes organizaciones de trabajo, de comercio, cooperativas, corporaciones y los denominados Nonconnected o Pac Personal, creado por un individuo que busca posiciones de liderazgo en el Congreso.

1) Pac Común, canalizan 1,000 dólares a candidato por elección; 20,000 dólares a comité nacional de partido político; 5,000 dólares a otro candidato político que no cuentan con financiamiento público.

2) La Ley permite que a través de los llamados Multicandidate Committe, controlados por los PACS, canalicen las contribuciones de más de 50 personas para apoyar al menos 5 candidatos. Estos órganos deben registrarse ante la Federal Electoral Commission (FEC) con seis meses de anticipación. Los límites son: 5,000 dólares a cualquier candidato por elección, 15,000 dólares a un comité nacional de partido político y 5,000 dólares a otro comité político.

c) Partidos Políticos: Para la Cámara de Representantes los límites de financiamiento partidista son: 10,000 dólares del comité nacional, 10,000 dólares del comité de campaña y 10,000 dólares del comité del partido estatal.

Candidatos al senado: 17,500 dólares del comité senatorial y nacional y 10,000 dólares del comité estatal.

LA COMISION DE ELECCIONES FEDERALES

La Comisión de Elecciones Federales es un organismo normativo independiente establecido a raíz de las enmiendas de 1974 a la Ley de Campañas Electorales Federales (en adelante la ley). Su función es administrar las leyes financieras de las campañas federales que han de acatar los candidatos a cargos federales y los comités que los respaldan, o sea, los candidatos a Presidente, Vicepresidente, la Cámara de Representantes y el senado.

La FEC está compuesta de seis comisionados con derecho a voto, nombrados por el Presidente y confirmados por el senado.

Desempeñan sus cargos escalonadamente, por término de seis años; esto significa que por lo general, dos comisionados de diferentes partidos políticos son nombrados cada dos años. No puede haber más de tres comisionados afiliados a un mismo partido político y se necesitan cuatro votos para cualquier actuación de la Comisión. Todos los años, los comisionados eligen a un presidente y vicepresidente (de partidos diferentes) por el término de un año. La ley prohíbe que los comisionados sean elegidos a la presidencia de la Comisión más de una vez en cada período de seis años.

La FEC también tiene dos miembros ex-officio sin derecho a voto: el Secretario de la Cámara de Representantes y el Secretario del Senado, que están representados ante la Comisión por delegados especiales

La FEC cuenta con los Advisory Opinions, Voluntary Compliance y las auditorías para garantizar el cumplimiento de la ley.

El modelo norteamericano se diferencia básicamente del establecido en México por establecer una distinción clara entre el financiamiento a las figuras de candidatos y de partido político; en nuestro país el directamente beneficiado con el subsidio público y con los aportes privados es el partido político, en el cual se diluyen los recursos al carecer de una reglamentación que regule su origen y aplicación.

Es importante insistir en que la legislación estadounidense sólo existe financiamiento público para las campañas presidenciales y no para elegir al legislativo, asumiendo de esta forma el financiamiento privado, un papel fundamental en la actividad política de los partidos.

De ahí la importancia que ha asumido el hecho de fijar límites a esas aportaciones y mantener el control de los partidos a través de la delegación de publicar sus estados financieros como medida de fiscalización de la vida financiera de los mismos.

5.3 FRANCIA

El sistema de partidos es multipartidista, predominando en él las denominaciones derechas e izquierdas, ubicándose en las primeras el Frente Nacional y en las segundas el Partido Comunista, el Partido Socialista, el Movimiento de los Radicales de Izquierda (MRG), ecologistas como el Rassemblement pour la Republique (RPR) y la Unión por la Democracia Francesa (UDF).

Después de las elecciones de 1986, se restituyó el sistema uninominal mayoritario a dos vueltas para las elecciones de presidente, senadores, diputados, consejeros regionales, generales y municipales*. Por lo que se refiere a la naturaleza jurídica de los partidos, ésta se encuentra contemplada en el Artículo 4 de la Constitución de 1958, la cual dice: "Los partidos y los grupos políticos concurren a la expresión del sufragio. Se forman y ejercen sus actividades libremente. Deben respetar los principios de la democracia y de la soberanía nacional". Sin embargo, las normas que les son aplicables son diversas y heterogéneas y con grandes lagunas.

Lo anterior se funda en el hecho de que hasta 1988 se creó una legislación relativa a la transparencia financiera de la vida política, la cual está contenida en el Código Electoral y la Ley Orgánica Núm. 88-226 del 11 de marzo de ese año. En la actualidad, el aspecto financiero se rige por la Ley relativa a la limitación de gastos electorales y a la clasificación del financiamiento de las actividades políticas del 15 de enero de 1990 y que entró en vigor el 1º de septiembre de ese año.

Los antecedentes de esta ley se encuentran en la reglamentación de los sondeos de opinión de 1977; las leyes de 1982, 1986, 1989, referentes al acceso de los partidos a la radio y la televisión; las de 1988 y 1990 que regulan la publicidad comercial con fines políticos y el límite de financiación de los gastos electorales.

Respecto a esto último, la ley de 1990³⁷ con el fin de de que las campañas electorales no se tradujeran en un exceso de los medios financieros, fijó para cada tipo de elección una cantidad máxima de gastos electorales que puede realizar un candidato.

a) Para las elecciones presidenciales, el límite es de 120 millones de francos por candidato para la primera vuelta y de 160 millones de francos para la segunda vuelta.

b) Elecciones de diputados. El límite es de 500,000 francos por candidato, reducidos a 400,000 en las circunscripciones en las que la población sea inferior a 80,000 habitantes.

c) Para las elecciones de los consejeros municipales, los consejeros generales y regionales, la ley fija los límites por habitante, diferentes según el tipo de elección y el número de habitantes por circunscripción.

Las normas que regulan las elecciones, a excepción de las presidenciales, son las siguientes:

1) Un candidato no puede durante el año que precede al primer día de las elecciones y hasta la fecha de la vuelta del escrutinio, ajustar los gastos ocasionados por su campaña electoral, excepto de la cantidad de la fianza eventual y de los gastos que se encarga el partido o la agrupación política que por medio del mandatario nominalmente designado por él y que es una asociación de financiación electoral, sea una persona física denominada "mandatario financiero".

³⁷ Véase a Pierre Bon, Aspectos recientes del Control de las Campañas Electorales en Francia, Ponencia presentada en el II Congreso Internacional de Derecho Electoral. Tendencias Contemporáneas del Derecho Tendencias Contemporáneas del Derecho Electoral en el Mundo. UNAM. LV Legislatura de la Cámara de Diputados, febrero, 1992.

Los fondos recogidos para la financiación de la campaña sólo pueden ser través de su mandatario, el cual debe de abrir una cuenta bancaria única describiendo la totalidad de las operaciones financieras.

2) Cada candidato o candidato cabeza de lista, debe establecer una cuenta³⁸ de campaña describiendo, según su origen, el conjunto de los ingresos recibidos y, según su naturaleza, el conjunto de los gastos realizados con vistas a la elección por él mismo o por cuenta suya durante el período mencionado.³⁹

Deberán aparecer en la cuenta las ventajas directas o indirectas, las prestaciones de servicio y donaciones de las cuales se han beneficiado.

En los dos meses siguientes a la vuelta del escrutinio en que las elecciones son definitivas, la cuenta de campaña será presentada por un contable al igual que los justificantes de los gastos y los ingresos deben ser presentados en la prefectura.

3) Las cuentas de campaña son enviadas a la Comisión Nacional de Cuentas y de Financiaciones Políticas, su función consiste en aprobar o rechazar las cuentas.

Si descubre irregularidades que ameriten infracciones penales transmite el expediente al Ministerio Fiscal o si la comisión constatará que la cuenta de campaña no se ha depositado en el plazo previsto, si ha sido rechazada o reformada y manifiesta un exceso en los gastos electorales, la Comisión presentará una demanda ante el Juez de las Elecciones, representado por el Conseil Constitutionnel, quien en caso de que proceda la demanda la planteará ante el Ministerio Fiscal.

³⁸ Para las elecciones europeas el límite es de 80 millones de francos para cada lista de candidatos. Por lo que respecta al referéndum no existe límite para los gastos generados por el mismo.

³⁹ Se consideran gastos por su cuenta, los orientados a su provecho y con su autorización, incluso por los partidos y agrupaciones que los apoyan.

Además, el Juez de Elecciones dispone de un poder para pronunciar la inelegibilidad de un candidato.

También existen otras dos fuentes de financiamiento de gastos electorales que son: el reembolso del costo de las campañas por el Estado y las donaciones.

1) Reembolso del costo de las campañas por el Estado.

Las leyes orgánicas de 1988 y 1990 establecen que para las elecciones presidenciales se dispone que una cantidad igual a la vigésima parte del límite de los gastos electorales de la campaña, serán reembolsados, modo global, a cada candidato. Esta cantidad se reduce a $\frac{1}{4}$ de dicho límite para cada candidato que haya obtenido más del 5% del total de los votos emitidos en la primera vuelta.

Para las elecciones legislativas, los candidatos que hayan obtenido al menos el 5% de los votos emitidos, se benefician de un reembolso total de sus gastos electorales, fijado a una décima parte de los gastos en cuestión.

El reembolso del Estado no puede sobrepasar la cantidad de los gastos del candidato, descritos en su cuenta de campaña y esto no se hará si el candidato no ha depositado su cuenta de campaña en el plazo previsto o si ha rebasado el límite legal.

2) Donaciones.

Las donaciones privadas están limitadas en los siguientes términos: las donaciones hechas por personas físicas no pueden exceder de 30,000 francos; las de las personas morales, que no sean partidos políticos o una agrupación no rebasarán el 10% de los gastos electorales, siendo limitados a 500,000 francos las donaciones en metálico, de las cuales,

cada una de ellas debe de ser inferior a los 1,000 francos, ya que toda donación de más de 1,000 francos debe ser entregada en cheque, no excediendo del 20% de los gastos autorizados cuando esa cantidad sea igual o superior a los 1,000 francos.

El órgano encargado de vigilar todo lo relativo a los gastos electorales es la Comisión Nacional de Cuentas de Campaña y de Financiaciones Políticas, está compuesta por nueve miembros, elegidos por 5 años, tres son miembros del Conseil d' Etat propuestos por el Vicepresidente de dicha institución según el dictamen de la mesa; tres miembros de la Cour de Cassation propuestos por el primer presidente de la misma según dictamen de la mesa y tres miembros de la Cour des Comptes, propuestos por el primer presidente de ésta según el dictamen de los presidentes de las salas.

Algunos otros órganos que se encargan de vigilar y garantizar la participación plural de los partidos políticos en la vida política de la sociedad francesa, son: la Comisión de sondeos, cuyo objetivo es el de ver la calidad y objetividad de los sondeos; el Consejo Superior de lo Audiovisual, se le confía el control del pluralismo en la radio y en la televisión.

a) Comisión de sondeos.

Tomando en cuenta la influencia de los sondeos pueden tener en la formación de la opinión, esta Comisión es la encargada de vigilar la seriedad de los sondeos y que están reglamentados por la Ley de 1977.

Entre sus principales facultades están:

1) Estudiar y proponer las normas que aseguren, dentro del dominio de la previsión electoral, la calidad y el objetivo de los sondeos publicados.

2) Definir las cláusulas que deben figurar en los contratos de venta de los sondeos. Estas cláusulas son publicadas en el Diario Oficial de la República.

3) Examina, mediante demanda de terceros o de oficio, la calidad y objetividad de los sondeos publicados.

Todo organismo que ha realizado un sondeo deberá enviar a la Comisión una nota con precisiones técnicas sobre el mismo, por ejemplo objeto de sondeo, método de elección de las personas interrogadas, selección y composición de la muestra, etc.

La Comisión depende del Ministro de Justicia y se integra por 9 miembros que duran en sus cargos 3 años, tres son miembros del Consejo de Estado; tres de la Cour de Casation y tres del Tribunal de Cuentas.

Por otra parte, la Ley de 1977 prohibió que “durante la semana precedente a cada vuelta del escrutinio, así como durante el desarrollo de éste, la publicación y comentario de todo sondeo, excepto aquellas operaciones que tengan por objeto proporcionar un conocimiento inmediato de los resultados de cada vuelta.

b) Consejo Superior de lo Audiovisual.

Se encarga de asegurar la expresión pluralista en las emisiones de información política.

Cuando hay elecciones nacionales, se organiza una campaña oficial en las radiodifusoras y en las televisiones públicas, cada partido o candidato dispone de un tiempo definido según el tipo de elección.

El Código Electoral dispone que para la primera vuelta del escrutinio, la elección del legislativo se dispondrá de 3 horas en la radio y 3 en la televisión. Este tiempo se divide en dos partes iguales, una para los grupos parlamentarios que pertenecen a la mayoría y otra para los que no pertenecen a ella.

El tiempo se fija por un acuerdo entre los presidentes de los grupos interesados. A falta de acuerdo, se fija, teniendo en cuenta la importancia respectiva de los grupos, por los miembros que componen la mesa del Congreso, que será completado por los presidentes de grupo.

En cuanto a los partidos y agrupaciones no representadas en un grupo parlamentario en el congreso o en el Senado, cuentan con 5 minutos de emisión en radio y 5 en televisión, siempre y cuando sus candidatos hubieren obtenido cuando menos el 3% de los votos emitidos en las últimas elecciones regionales.

El Consejo se compone de 9 miembros; tres designados por el presidente de la República; tres por el presidente del Congreso y tres por el Senado.

El Consejo controla las sociedades públicas de radio y televisión y establece las normas sobre las condiciones de producción, de programación y difusión de las emisiones relativas a las campañas electorales.

Las fuentes de financiamiento francesa son de origen similares a las que existen en México, la diferencia entre unas y otras está en que existe una minuciosa reglamentación y control sobre cada una de ellas.

Las restricciones sobre las donaciones privadas y la existencia de una Comisión Nacional de Cuentas, así como el Tribunal de Cuentas que

posee personalidad jurídica propia, mantiene la transparencia en el origen y aplicación de los recursos de los partidos, lo que en México es inexistente; la carencia de órganos de vigilancia y fiscalizadores vuelven al sistema político vulnerable en la medida que se mantiene oculta la verdadera relación de intereses entre los grupos económicos de la sociedad civil en general con los partidos.

En cuanto al financiamiento público, el sistema francés ha desarrollado el esquema de pago de gastos de campaña, el cual se encuentra limitado pero no exactamente definido, a diferencia de México, en el que los recursos para las campañas se otorgan a los partidos y distribuido en tres partes, en Francia se paga al candidato contra comprobación de gastos.

En este aspecto, encontramos que el sistema de distribución francés al igual que el mexicano, se da en una base de proporcionalidad según los votos obtenidos por los partidos y aquí es donde la desigualdad en la competencia se da y acentúa por parte del Estado; ya que no genera condiciones reales de equidad, sino que impulsa un esquema de preferencias que polariza la fuerza económica de los partidos y predetermina el sistema de competencia en favor de uno.

Por otra parte, la existencia de una Comisión de sondeos y de un Consejo Superior de lo Audiovisual, lo que en México vendría a ser la Comisión de Radiodifusión, representan nuevamente un intento por crear equidad en el acceso de los partidos políticos a los medios masivos de comunicación, pero que finalmente se ve distorsionado por el esquema de la proporcionalidad.

Dada la importancia que los medios de comunicación masiva han alcanzado en los últimos años para las contiendas electorales, resulta de suma importancia que su acceso sea igual para todas las fuerzas

políticas, dado que sus altos costos han provocado compromisos políticos-económicos entre los actores políticos y los puestos de los mismos.

Lo que si resulta interesante del esquema francés, es el papel que desempeña la Comisión de sondeos, ya que obliga a que el elector encuentre información más fidedigna y controlada, no como lo que ha sucedido en México, que al carecer de una reglamentación y autoridad encargada del tema, la información sobre el electorado es manejada al libre albedrío de los interesados, influyendo y desconcertando al electorado con fines no muy claros, desvirtuando con ello el verdadero objetivo de la técnica, que es el de obtener información financiera y las tendencias o inclinación del electorado.

5.4 INGLATERRA

El sistema de partidos es pluripartidista y en él participan principalmente el Partido Conservador, el Liberal, el Laborista y los regionales Plaid Cymru y Scottish National Party.

El sistema electoral es de mayoría relativa en circunscripciones uninominales.

En cuanto al financiamiento, los partidos políticos reciben contribuciones de particulares, corporaciones y afiliados.

Las corporaciones deben publicar el monto de sus contribuciones a los partidos cuando éstas excedan las 200 libras, además de que se les prohíbe el pago de propaganda política en radio y televisión.

Existe una reglamentación que regula el acceso a los partidos a la radio y televisión.

Para los candidatos se establece como gasto máximo para sus campañas, de 36 a 46 libras, más tres por cada elector.

Encuanto al financiamiento público, éste sólo se otorga a los partidos de oposición con base a los votos obtenidos, además de 2,550 libras por cada asiento obtenido en el Parlamento y una cantidad adicional por cada 200 votos.

El caso inglés muestra aspectos de sumo interés, ya que aunque no cuenta con un sistema de control tan desarrollado como el francés, canadiense o estadounidense, el suyo sí manifiesta la intención de generar mejores condiciones de equidad en los procesos electorales.

Al igual que los países antes mencionados, los partidos se financian a través de contribuciones de particulares, corporaciones, etc. y del subsidio público.

Es de llamar la atención, que en los distintos casos que se han estudiado en este apartado, el Estado inglés es el único que sólo otorga financiamiento a los partidos de oposición; aunque en el caso de México se otorga tanto al oficial como a los de oposición, sus fines son distintos; ya que en el primer caso el objetivo es fortalecer el sistema de partidos, manteniendo la presencia de las fuerzas políticas en el sistema partidario de una forma más igualitaria.

En el segundo se favorece a las oposiciones, con el fin de mantener la hegemonía de un partido de Estado, no buscando la pluralidad y la presencia de partidos fuertes que tengan posibilidades de acceder al poder; sino grupos débiles que acatúen en complicidad con el partido del gobierno para aparentar una pluralidad que en la realidad no existe.

La mayor diferencia que existe entre este esquema y el desarrollado en México es que, nuestra legislación adolece de un control sobre las finanzas partidarias y del establecimiento de un órgano autónomo que se encargue de vigilar el uso transparente de los recursos con que cuentan los partidos.

5.5 ALEMANIA⁴⁰

El sistema de partidos se compone desde las elecciones federales de 1957, por la Unión Democrática Cristiana de Alemania (CDU), el Partido Social Demócrata de Alemania (SPD), la Unión Cristiano-Social (CSU) como partido regional que sólo presenta sus candidatos en el Estado Libre (federado) de Baviera, el Partido Liberal-Demócrata (FDP) y -por primera vez desde las elecciones federales de 1983, "LOS VERDES".

Sistema Electoral.

En la Ley Electoral Federal del 7 de mayo de 1956⁴¹ el legislador federal ha optado por un tipo de elecciones según los principios de la elección proporcional, vinculada con la personal, también llamada "elección proporcional personalizada", o sea, por un sistema mixto. Según esto son elegidos para el Bundestag Alemán.

La mitad de los diputados del Bundestag -a elegir en votación directa- en 248 distritos electorales (elección de personalidad), según las reglas de la elección mayoritaria relativa.

⁴⁰ La Legislación Electoral Alemana. Instituto de Estudios para la Transición Democrática. México, Núm. 3. 1992.

⁴¹ Esta ley fue reformada el 8 de marzo de 1985, manteniéndose vigente este apartado.

Y los restantes 248 diputados a través de las listas de Land de los partidos (elección de lista/partido), según las reglas de la elección proporcional.

A esos 496 miembros del Parlamento se agregan 22 diputados del Berlín-Oeste, que por razón de los derechos reservados de los partidos no son directamente elegidos por el pueblo, sino por la Cámara de Diputados berlinesa o "Abgeordnetenhaus". En consecuencia, el Bundestag está compuesto en total por 518 diputados.

Según este sistema, el elector dispone de dos votos absolutamente independientes, que pueden ser emitidos con separación completa: un primer voto para el candidato preferido del distrito electoral, y un segundo voto, con el cual elige la lista de Land de un partido (véase a tal efecto el modelo impreso de una papeleta electoral). Es posible la divergencia ideal entre los dos votos.

En el distrito electoral resulta elegido el candidato que consigue el mayor número de votos.

Con el segundo voto el elector se decide por la lista de Land de un partido, confeccionada en el interior del partido en cada uno de los diez Länder excluido el Berlín-Oeste. El orden de prelación de los candidatos allí nombrados es vinculatorio; se trata por tanto de una lista "rígida", no modificable por los electores.

El número de escaños que le corresponde a cada partido según el resultado electoral, lo constata la Comisión Electoral Federal, a base del cálculo de segundos votos emitidos, que en consecuencia son decisivos para el resultado electoral, es decir, para la distribución de escaños entre los diversos partidos.

Los escaños se distribuyeron entre los respectivos partidos según el procedimiento de cálculo de la proporción matemática, desarrollado por el matemático alemán Niemeyer. Con este procedimiento se consigue una conversión matemáticamente exacta, calculada con precisión decimal, de la proporción de votos a la proporción de escaños.

En una primera fase se distribuye el total de los 496 escaños del Bundestag entre los partidos en proporción a los segundos votos respectivamente, conseguidos por ellos en todo el territorio federal (primer reparto general). A tal efecto, sólo son tenidos en cuenta aquellos partidos que por lo menos hayan logrado para sí el 5% del total de segundos votos en el territorio federal (cláusula del 5%), o bien hayan obtenido mandatos directos mediante primeros votos, por lo menos en tres distritos electorales.

Por otra parte, las fuentes de financiamiento de los partidos políticos provienen fundamentalmente de las cuotas de los miembros, las contribuciones especiales de los cargos públicos, las rentas del patrimonio de los partidos, el importe de los créditos, los donativos y el subsidio público.

FINANCIAMIENTO PUBLICO

Respecto del financiamiento público, el Tribunal Constitucional Federal consideró que el hecho de que el Estado pusiera a disposición de los partidos políticos medios financieros, era incompatible con el dictado constitucional sobre la formación de la voluntad y de opinión política en plena libertad del pueblo respecto del Estado.

Como lo señala la Lcy Fundamental de Bonn, la que fija que la estructura de los partidos y grupos políticos actuarán en base a sus propias fuerzas e independientes del Estado.

Sin embargo, el Tribunal abandonó esta concepción en 1966 al aceptar una indemnización limitada por gastos electorales, a los partidos mientras se pueda justificar constitucionalmente el que sean respuestos los gastos necesarios de una campaña; dado que la celebración de elección es una tarea pública y el Estado tiene la obligación de crear las condiciones y poner a disposición los medios y las sustituciones para el desarrollo del proceso electoral.

COSTOS ELECTORALES

La Federación reintegra a los Länder, simultáneamente para sus municipios (mancomunidades municipales), los gastos necesarios motivados por las elecciones, mediante un aporte fijo por persona con derecho a voto, graduado según tamaño de los municipios.

El aporte fijo es determinado por el Ministro Federal del Interior, con la aprobación del Bundesrat (Consejo Federal). En la taxación del mismo no se tienen en cuenta los costos corrientes de personal y los materiales y tampoco los costos por uso de locales y establecimientos de los Länder y municipios (mancomunidades municipales).

COSTO DE CAMPAÑA O ABONO DE COSTOS POR CAMPAÑA

Los "costos necesarios de una adecuada campaña electoral" se reponen con recursos públicos a los partidos que hayan participado en las elecciones para el Bundestag con propias propuestas electorales, y a los candidatos no pertenecientes a partido alguno en distritos electorales. (Art. 18 ss. de la Ley de Partidos del 24 de julio de 1967, según texto publicado el 15 de febrero de 1984).

Condición previa para la reposición de fondos es que los partidos deben alcanzar por lo menos el 0.5% de segundos votos en el territorio electoral, o -en el caso de que no fuera admitida ninguna lista de Land- el 10% de primeros votos en un distrito electoral de ese Land. La correspondiente cláusula del 10% rige para candidatos individuales, no pertenecientes a partido en el distrito electoral.

Los abonos de reposición de fondos se globalizan actualmente con un aporte de 5,-DM (marcos alemanes)- por persona con derecho a voto. El reparto de esta suma global entre los partidos se hace con arreglo a la proporción de votos emitidos por cada partido.

En el segundo y tercer año de una legislatura, así como en el año electoral pueden abonarse anticipos a cuenta del importe de reposición. Se ha acreditado en principio esta modalidad, estricta y única admisible, de financiación de los partidos del sector público.

Es decir, se asigna a los candidatos independientes 5 marcos por cada voto ganado y el resto de los partidos que obtengan más del 0.5% en sus listas regionales, participan en proporción de sus votos, es decir, si obtuvieron el 20% de los votos, les toca el 20% del financiamiento que resulta de multiplicar la cantidad de ciudadanos en un distrito por 5 marcos. Aquellos que tienen más del 0.5% en sus segundos votos válidos, tienen más de 5 marcos de subsidio porque se cuentan a los ciudadanos que no votaron. En cambio, los que no tienen el 0.5% en sus segundos votos, percibirán solamente 5 marcos por voto.

Por otra parte, en el país de referencia se practica al igual que en México, el sistema de adelantos del financiamiento. En años no electorales los partidos reciben el 20% del financiamiento en el primer año, 20% en el segundo año y el 60% en el año de la elección.

Es importante hacer notar que en Alemania hay un sistema de igualdad de oportunidades que beneficia a los partidos que tengan en sus segundos votos válidos por lo menos el 0.5% de votos.

SISTEMA DE CUOTAS DE IGUALACION DE OPORTUNIDADES

Se escoge a los partidos que tienen más del 5% de la votación, calculando de cada uno de ellos el 40% de sus ingresos por cuotas y donativos declarados. Este porcentaje se divide entre el número de sus segundos votos válidos. Posteriormente se escoge la cuota que haya sido mayor (será mayor el de aquellos que tengan más financiamiento y menos votos; entre menos segundos votos tengan, el divisor será más pequeño y el cociente más grande) y se multiplica por los segundos votos válidos de todos los partidos que tienen derecho (más del 0.5% de la votación).

RENDICION DE CUENTAS

Respecto de las obligaciones que se les impone a los partidos políticos en materia de financiamiento, destaca lo siguiente:

- a) Los partidos tienen la obligación de llevar libros de ingresos y egresos.
- b) La Junta Directiva del partido tendrá que rendir cuenta pública cada año, la que tendrá que ser comprobada por un auditor y tiene carácter de un Balance sobre los ingresos, en el que aparecerán por separado cada asociación de los Länder.
- c) Los partidos no podrán recibir donativos que provengan de fundaciones políticas, corporaciones públicas o eclesiales, individuales que sean de más de 1,000 marcos cuando son anónimos y del

extranjero, excepto cuando sean empresas con más del 50% del capital alemán o propiedad de un alemán o de un partido extranjero representado en el parlamento europeo.

El órgano responsable de vigilar el cumplimiento de la Ley es la Comisión Electoral Federal y el Director Electoral Federal; para cada Land, un director electoral del Land y una comisión electoral del Land; para cada distrito electoral, un director electoral del distrito y una comisión electoral del distrito.

El Director Electoral Federal y su representante son nombrados por el Ministro Federal del Interior; el director electoral del Land, el director electoral del distrito y el presidente electoral, así como sus representantes, son nombrados por el gobierno de Land o por el órgano designado por él.

El esquema alemán maneja tres elementos que son fundamentales y que no han sido considerados por la legislación mexicana que son: los abonos de costo de campaña; la existencia de un sistema de igualación de cuotas y la fiscalización y control de cuentas de los gastos de campaña e ingresos por concepto de donativos de los partidos políticos entre otros.

En cuanto al primer aspecto, como es sabido, en México el financiamiento público es a los partidos, y aunque existen en el COFIPE establecidos los rubros en los que debe canalizarse dichos recursos como son:

Por actividad electoral, en donde se señala el costo mínimo de una campaña electoral pero no se limita a la misma; por actividades generales con entidades de interés público, rubro en el cual el financiamiento directo a los partidos junto con la subrogación del Estado

de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos y por actividades específicas; no existe ningún control u órgano de vigilancia que corrobore que efectivamente los recursos han sido utilizados para la actividad señalada, función que desempeña la Comisión Electoral Federal y que en la legislación mexicana se ha señalado en forma escueta, para el consejo del IFE.

Uno de los aspectos que llaman la atención en el esquema alemán es el sistema de igualación de oportunidades, el cual representa un intento por: primero controlar los donativos y cuotas y por otro, hacer más equitativo este aspecto respecto de los votos obtenidos vía recursos privados.

4.6 ITALIA ⁴²

El sistema de partidos es pluripartidista, predominando el Partido Socialista

Italiano, Democracia Cristiana y el Partido Demócrata Socialista* y sus sistema electoral es proporcional, siendo determinante el mecanismo de coaliciones.

A raíz del escándalo Ingic, Montedison, en 1974 se expidió la Ley Piccoli, en la que se estableció la financiación pública para los partidos y dice: tienen derecho a la financiación pública sólo los partidos de carácter nacional que habiendo presentado listas en por lo menos 2/3 de los Colegios Electorales, hubieran obtenido un mínimo del 2% de los votos.

⁴² Op. cit. 106-108

También, señala la existencia de dos tipos de financiamiento público que son: la financiación anual para el funcionamiento de los partidos y la financiación esporádica por gastos electorales.

1) Financiación Anual

Ésta está compuesta por 2/3 del presupuesto asignado a la Cámara de Diputados y 1/3 de la de Senadores. Las sumas son entregadas a los grupos parlamentarios en proporción a su consistencia (presencia) y éstos tienen la obligación de entregar a sus respectivos partidos un mínimo de 95% de lo recibido.

2) Financiación esporádica por Gastos Electorales.

Tomando en cuenta los resultados de las últimas elecciones para diputados, el Presidente de la Cámara distribuye el presupuesto, en la forma siguiente: 15% por partes iguales entre todos los partidos de carácter nacional y el 85% restante, en proporción a los votos obtenidos en la renovación de la Cámara de Diputados.

El presupuesto se controla por los presidentes de ambas cámaras, valiéndose de censores nombrados por los grupos parlamentarios.

La Ley prohíbe toda aportación a los partidos por parte de organismos públicos y órganos de la administración, así como por parte de empresas con capital público en proporción superior a 20%, o sea, todo entre público que tenga más de un 20% de participación.

En cuanto al financiamiento privado, la legislación señala que las donaciones provenientes de sociedades privadas deben aparecer tanto en la contabilidad de los partidos como de las mismas sociedades y ser aprobadas por los Consejos de Administración de éstas.

Asimismo, los partidos tienen la obligación de presentar en su presupuesto anual, las contribuciones que haya recibido y que excedieran de 1'000,000 de liras.

En febrero de 1992, se dió a conocer el escándalo político-económico más grande la historia de la República italiana, ya que el lio en que se vieron envueltos miembros del Partido Socialista Italiano, cuando se descubrió que el financiamiento que otorgaban ciertas empresas a los partidos, a cambio de que éstos a través de sus hombres colocados en puestos clave de la administración pública o del sector paraestatal, les reservaban la exclusiva en adjudicación de las licitaciones a que por Ley se deben someter las obras que el Estado financia o construye.

Esto ha venido a demostrar que los límites al gasto y transparencia del financiamiento de los partidos siempre estará determinado por las relaciones de poder, dejando un segundo lugar a la democracia.

El régimen de financiamiento muestra varios puntos de diferencia con relación al mexicano, ya que en el primero la asignación de los recursos públicos es manejado por los presidentes de las Cámaras de Diputados y Senadores, lo que en México es determinado por el Consejo General del IFE y de acuerdo a la última votación obtenida por cada partido y el número de curules. Ete último principio de proporción es aplicado con sus particularidades en casi todos los sistemas de distribución del financiamiento público.

Otro aspecto, es el que se señala en la Ley con relación a la prohibición a los organismos públicos y empresas del Estado que posean más del 20% de participación estatal; lo que a nuestro entender quedaría que las empresas con menor participación al 20% estatal, si podrían financiar a los partidos políticos.

En cuanto a los topes en los gastos de campañas y financiamiento privado, está reglamentado, a diferencia del caso mexicano. Aunque como ya lo vimos, mientras el incremento en el costo de las campañas, por el uso de métodos más tecnificados, sea cada vez mayor y los partidos no cuenten con recursos económicos para enfrentarlos, tanto los candidatos como los partidos políticos tenderán a adquirir "compromisos" con los grupos de poder económico.

5.7 ESPAÑA⁴²

El sistema de partidos dominante en el régimen español, es pluripartidista; esto a partir de mediados de la década de los 80s, ya que desde el inicio de la transición democrática de la segunda mitad de los 70s; éste se caracterizó por un "bipartidismo imperfecto", como le han llamado los estudiosos, ya que sólo la Unión del Centro Democrático (UCD) y el Partido Socialista Obrero Español, tenían lugares privilegiados en el esquema político.

A partir de 1982, la crisis de la UCD vino a dar espacio a nuevas organizaciones políticas que modificarían el espectro político español: surgiendo a la luz el Partido Popular y la Izquierda Unida. El primero de estos partidos, en las últimas elecciones de 1993 fue el más fuerte contrincante del PSOE y estuvo a punto de romper con el récord de los 3 últimos triunfos mayoritarios del Partido Socialista.

En cuanto al régimen electoral, éste es proporcional para el Congreso, aplicando la fórmula D'Hondt para la distribución de escaños y el mayoritario para el senado.

El financiamiento de los partidos políticos se encuentra jurídicamente regulado desde 1977 en el Real Decreto. Ley y la Ley de Partidos Políticos de 1978.

⁴² Op. cit. págs. 63-68

Dichas leyes señalan que el financiamiento puede provenir de personas físicas y jurídicas, así como el financiamiento extranjero; este último está autorizado sólo para las elecciones del Parlamento Europeo.

Respecto del subsidio público, éste se otorga para todo tipo de elección gubernamental, incluidas las del Parlamento Europeo.

Las subvenciones públicas son de manera permanente para los partidos, y están orientadas a atender los gastos de los mismos para sostener su funcionamiento.

Asimismo, el Estado subvenciona las campañas electorales de los partidos políticos, de las federaciones, coaliciones y/o agrupaciones de electores.

Así, la legislación contempla otorgar 2'000.000 de pesetas (N\$57,000) por cada escaño obtenido; 75 pesetas por cada voto conseguido por diputado electo; 30 pesetas por cada voto obtenido por un escaño a senador; y para las Cortes Generales, se multiplica 25 pesetas por el número de habitantes con derecho a voto en cada circunscripción.⁴³

Sobre el financiamiento privado⁴⁴ éste fue restringido hasta mediados de los 80 con la Ley electoral de 1985 y la Ley de Financiación de Partidos Políticos de 1987, las cuales establecen que: los partidos no pueden recibir donaciones de un mismo contribuyente por valor superior a 1'000,000 de pesetas. La contribución anual de una persona física o jurídica será de 10'000.000 de pesetas. En suma, un partido político sólo podrá recibir vía donaciones hasta el 5% de la cantidad señalada para los mismos en los presupuestos del Estado.

⁴³ Ley Orgánica. Régimen Electoral General. España. P. 508.

⁴⁴ Véase el Artículo de Pilar del Castillo. España. Revista Voz y Voto, Política y Elecciones. Núm. 2. Abril, 1993.

Otro tipo de fuentes de financiamiento son las cuotas y aportaciones de los afiliados, créditos concertados, herencias, legados y lo que sea producto de las actividades propias de los partidos.

El financiamiento indirecto se rige por el principio de igualdad de oportunidades, el pluralismo político; de aquí que tanto los partidos como las federaciones, coaliciones y asociaciones de electores tengan derecho a espacios gratuitos, por lo que respecta a la colocación de propaganda en los lugares reservados a los ayuntamientos.

Respecto a los medios de comunicación, el tiempo en esto se distribuye de la manera siguiente: 10 minutos para quienes no participaron o no tuvieron representación en la elección anterior; 15 minutos para quienes no alcanzaron el 5% del total de los votos válidos; 30 minutos para quien obtuvo entre el 5 y 20%; 45 minutos para los que obtuvieron por lo menos el 20% de los votos.

Por otra parte, algo que se encuentra en debate hoy en día en la mayoría de las legislaciones es el definir qué se entiende por gastos electorales⁴⁵, lo cual ha sido claramente determinado en la ley española. Se entiende por gastos electorales: aquéllos que realizan los partidos, las federaciones, coaliciones o agrupaciones participantes en las elecciones desde el día de la convocatoria hasta el de la proclamación de electos.

Los conceptos comprendidos son: la confección de sobres y papeletas electorales; propaganda y publicidad directa o indirectamente dirigida a promover el voto a sus candidaturas, sea cual fuere la forma y el medio que se utilice; alquiler de locales para la celebración de actos de campaña electoral, remuneraciones y gratificaciones al personal no

⁴⁵ Ley de Partidos Políticos 1977. P. 487 citada en Dinero y Partidos. Jorge Alcocer. Comp. Ed. Nuevo Horizonte. México. 1993.

permanente que presta sus servicios a las candidaturas; medios de transporte y gastos de desplazamiento de los candidatos, de los dirigentes; correspondencia y franqueo; intereses de los créditos recibidos para la campaña electoral.

Los órganos encargados de la organización electoral son: La Junta Electoral Central (JEC), las Juntas Provinciales y las de Zona; el Tribunal de Cuentas.

Con relación a las fiscalización y control económico de los partidos políticos, éstos tienen la obligación de:

1) Tener un sistema de control interno, que permita la contabilización de todos los actos y documentos referentes a los aspectos financieros-económicos.

2) Deben llevar registros contables, los cuales deberán contener: un inventario anual de todos los bienes; la cuenta de ingresos por concepto de cuotas y aportaciones; las subvenciones estatales y de sus actividades; cuenta de gastos de personal, bienes y servicios corrientes, gastos financieros de préstamos.

3) Tener una Administrador Electoral General responsable de los ingresos y gastos de las candidaturas; éste se coordinará con los administradores de candidatura y los administradores comunes, cuando existan.

Los administradores solicitan a la JEC y/o a JP los adelantos económicos para las campañas electorales. Les notifican sobre las cuentas de los partidos, en las cuales ingresan todos los fondos para gastos electorales que se pagan con cargo a esas cuentas.

El Tribunal de Cuentas es el órgano máximo de fiscalización y todo partido político tienen la obligación de presentar su contabilidad ante este Tribunal con la documentación probatoria respectiva.

El financiamiento estatal español, constituye casi la única fuente de ingresos de los partidos, al igual que en México, lo que ha venido no a subsanar el problema monetario de los partidos, sino que se ha presentado como una forma de marginar la participación de la sociedad en las negociaciones o toma de decisiones políticas, quedándose éstas a nivel partidos-Estado, ya que no se estimula su participación financiero-política por un lado, y por otro, supedita al centralismo estatal, la vida de partidos políticos débiles, que en lugar de contribuir a la democracia actúan en menoscabo de ella.

Lo anterior ha contribuido en los dos países a que los partidos pierdan credibilidad y capacidad de competencia o que se ha venido a acentuar con la restricción del apoyo privado a los partidos políticos.

En el sistema español se cuenta con una legislación sumamente estricta para el financiamiento privado a los partidos; llevando al extremo la necesidad de establecer un límite a las aportaciones, lo que en México se encuentra al libre albedrío de los particulares; cayendo en la conformación de intereses entre el aportador y el beneficiario.

5.8 VENEZUELA ⁴⁶

El sistema de partidos está integrado por una multiplicidad de partidos políticos que se presentan en las elecciones, formando coaliciones con los partidos mayores. Así, entre las principales organizaciones que participan en la vida política venezolana están: Acción Democrática

⁴⁶ Véase el Artículo de Alla R. Brewer-Carías. Consideraciones sobre el Financiamiento de los Partidos Políticos en Venezuela, en Memorias del IV Curso Anual Interamericano de Elecciones. CAPEL, 1990

(AD, social Demócrata); COPEI (Cristiano Demócratas); Unión Republicana Democrática (URD), (Liberal-Demócrata), Partido Liberal Conservador de los Empresarios; Frente Nacional Democrático (FND); Movimiento Desarrollista (Derechista); Fuerza Democrática Popular (FDP); y el Partido Comunista Venezolano que para fines electorales, participa coaligado con el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR); Movimiento del Pueblo MEP; Cruzada Cívica Nacional, entre otros.

En cuanto al financiamiento, éste es mixto, público y privado, los cuales son directos e indirectos.

1) FINANCIAMIENTO PUBLICO

El financiamiento público tiene sus antecedentes jurídicos en la Ley de Partidos Políticos de 1994, la cual adolece de la regulación de los límites de campaña para dandidatos.

Los aportes directos que otorga el Estado está regulado en la Ley Orgánica del Sufragio, la cual establece que en el presupuesto del Consejo Supremo electoral deberá incluirse una partida destinada al financiamiento de la propaganda electoral de los partidos políticos.

Este financiamiento se distribuirá en forma proporcional a la votación obtenida en las elecciones parlamentarias de la Cámara de Diputados. Para tener derecho a estos recursos, los partidos contendientes deberán haber conseguido por lo menos el 5% de los votos válidos.

Lo sucesivo de las campañas electorales ha hecho de este financiamiento una fuente permanente de recursos para los partidos que tienen derecho a él.

Otras fuentes de financiamiento público son la absorción de algunos costos de operación de las fracciones parlamentarias y su inclusión en el presupuesto del Congreso Nacional, así como el apoyo presupuestal que puede otorgar el Consejo Supremo Electoral, a los partidos políticos para la realización de sus procesos de elección de sus candidatos a las elecciones nacionales, estatales y municipales.

Respecto a lo que en México conocemos como prerrogativas, los partidos políticos en Venezuela cuentan con el uso de espacios y locales públicos en época de campaña electoral, cuentan con franquicias postales.

Por otra parte, los partidos también se ven beneficiados con los aportes de los activistas incorporados a la nómina de la burocracia estatal, forma otra manera de financiar a los partidos, así como la publicación de avisos oficiales de entes públicos, en los periódicos y revistas de los partidos.

En cuanto al uso de los medios oficiales de comunicación, éstos deberán otorgar gratuitamente tiempo igual y en las mismas horas, a los candidatos presidenciales de los partidos que tienen representación en el Consejo Supremo Electoral; y a los medios de comunicación privado, el CSE, contratará os espacios en las televisoras y radis, distribuyendo en partes iguales el tiempo, entre los partidos representados en él, o en su caso, asignarles directamente recursos para ese fin.

2) FINANCIAMIENTO PRIVADO

El financiamiento privado a los partidos políticos proviene principalmente de las cotizaciones de sus militantes, entre las que destacan las aportaciones de los representantes electos, los cuales tienen la obligación de entregar parte de su sueldo para financiar a su partido, así como los funcionarios públicos que sean militantes.

Otra fuente de financiamiento proviene de los grupos económicos, medios de comunicación, sindicatos, etc.

En la legislación vigente no hay límites respecto del aporte privado, excepto las prohibiciones de aceptar donaciones o subsidios provenientes del extranjero y de organizaciones políticas extranjeras.

Los partidos venezolanos tienen a adquirir préstamos bancarios como medio de obtención de recursos económicos, los cuales la mayoría de las veces se vuelven irrecuperables para las instituciones crediticias, o a través de la inversión de industrias u organización de fiestas, ferias y romerías.

Con relación al control de las finanzas de los partidos, la Ley de Partidos Políticos, Reuniones y Manifestaciones Públicas de 1964, establece como obligación contable en la que consten los ingresos y la inversión de los recursos del partido, ésta deberá presentarse ante el Consejo Supremo Electoral y las directivas regionales ante el Gobernador del Estado respectivo.

El esquema de financiamiento venezolano es similar al de México; aunque adolece casi de los mismos elementos en cuanto a la regulación del origen y aplicación de los recursos de los partidos; así como el establecimiento de límites a las contribuciones y gastos de campaña; se encuentra todavía más rezagada, ya que en la legislación mexicana se tiene establecido un sistema de distribución del financiamiento público, especificando los rubros y forma de asignación de los recursos.

Lo que no se encuentra en la legislación venezolana, ya que la asignación es general tomando en cuenta únicamente el número de votos y se efectúa en forma proporcional.

De esta manera, se puede decir que los problemas que presenta el financiamiento de los partidos políticos, se dan de forma diferenciada en cada país. Las características que asumen, dependen del nivel de desarrollo en que se encuentren sus instituciones y su cultura política.

Sin embargo, algo que es genérico en los países estudiados, es que tanto en México como en ellos, una de las preocupaciones fundamentales es el de la definición del Estado y de los grupos económicos como principales fuentes de financiamiento y generadores de intereses ajenos al conjunto de la sociedad.

Otra de las grandes contradicciones que tienen que enfrentar los partidos y la sociedad civil es la forma marginal con que ésta actúa, a pesar de que los recursos que utiliza el Estado para mantener el sistema de partidos de una forma u otra, provienen de los ingresos recaudatorios y fiscales de la sociedad.

Además de esto, un cuestionamiento actual es el de que a pesar de que en algunos países avanzados existe el control y la limitación de los recursos de los partidos y candidatos en sus gastos de campaña, los compromisos que se dan entre los grupos económicos van más allá del proceso electoral, ya que se condiciona el apoyo a la actitud que deberá asumir el partido estando en el poder o en el gobierno.

Por lo anterior, se puede apreciar el reto que tienen ante sí todos los sistemas políticos en donde se pretenda llevar la democracia a su máxima expresión.

A continuación se presenta el cuadro comparativo del financiamiento de los partidos políticos en los distintos países estudiados para tener una idea más clara de las diferentes modalidades que éste ha adquirido y el grado de diferenciación que existe entre los países desarrollados y los que están en vías de serlo.

CUADRO No. 11

CUADRO COMPARATIVO DEL FINANCIAMIENTO A PARTIDOS POLÍTICOS EN OTROS PAÍSES

País	Formas de Financiación	Financiación Privada	Financiación Pública	Órgano de Control	Órgano de Control
CANADÁ	Contribución de corporaciones, individuos, Cuotas de miembros. Recaudación de fondos por eventos o a través del correo. Financiación Pública.	<p>Financiamiento privado. Tanto los individuos como las corporaciones tienen derecho a las derogaciones fiscales hasta el 75% del monto de sus contribuciones cuando ésta no rebase los 100 dólares canadienses, del 50% cuando está entre los 100 y 500 dólares y del 33% cuando excedan los 500 dólares y hasta llegar a 5000.</p> <p>-La ley impone un límite de gastos máximos en campañas, que se basa en la acreditación de éstos con los comprobantes respectivos. El límite de éstos gastos se determina sobre la base de una fórmula sustentada en el número de votantes que aparezcan en las listas preliminares para cada distrito electoral.</p> <p>-El subsidio gubernamental es</p>	-Los partidos y los candidatos deben entregar un informe de los gastos de campaña al Director General Electoral, para que éste a su vez en su informe mencione los nombres de las personas que realizaron contribuciones por más de 100 dólares canadienses.	Comisión Electoral de Canadá	Gendarmería Real de Canadá

		<p>entregado a los partidos políticos únicamente en época electoral.</p> <p>Financiamiento Público El estado reembolsa hasta el 50% de los gastos de campaña a los candidatos en época electoral, siempre y cuando éstos hayan obtenido el 15% de votos. También existe el reembolso equivalente al 22.5% de todos los gastos de campaña a condición de haber gastado lo menos el 10% del límite autorizado</p> <p>El financiamiento público indirecto se da a través de las deducciones fiscales a los contribuyentes que aportan donativos a los partidos.</p>			
ESTADOS UNIDOS	<p>Contribuciones de personas, asociaciones y corporaciones. El Financiamiento Público se otorga sólo para elecciones presidenciales y es manejado por el Departamento del Tesoro.</p>	<p>El financiamiento privado. Proviene de dos fuentes individuales y corporaciones. Las aportaciones de particulares están limitadas a: 1,000 dólares por candidato, 20,000 dólares al Comité Nacional del partido y 5,000 dólares al año a otros comités políticos. El total de las contribuciones no excede de 25,000 dólares.</p> <p>Financiamiento público. Se canaliza en tres rubros: Fondo de contrapartida para las elecciones primarias; Subvenciones a las</p>	<p>Se prohíbe las contribuciones por parte de extranjeros, bancos nacionales, corporaciones y sindicatos por lo que se ha optado por constituir comités políticos (PAC) para canalizar sus contribuciones.</p> <p>Las contribuciones en efectivo de más de 100 dólares y donaciones anónimas superiores a los 50, están prohibidas.</p>	<p>Comisión de Elecciones Federales (FEC)</p> <p>La FEC está integrada por 6 comisionados con derecho a voz y voto nombrados por el Presidente y confirmados por el senado y se desempeñan en sus cargos de forma escalonada con una duración de 6 años</p>	<p>Advisory Opinions y Voluntary Compliance , se apoya además en la aplicación de auditorías como medio para garantizar el cumplimiento de la ley</p>

		Convenciones de los partidos y Subvenciones a las Elecciones Generales.			
FRANCIA	Las contribuciones son privadas y a través de donaciones. El Financiamiento Público es a través del pago de gastos de campaña o reembolso	<p>Financiamiento Privado Las donaciones hechas por personas físicas, no pueden exceder de 30,000 francos, las personas morales podrán contribuir hasta con el 10% de los gastos electorales, siendo éstos limitados a 500,000 francos, las donaciones en efectivo deberán ser inferiores a los 1,000 francos y si excediere, ésta deberá entregarse en cheque no excediendo el 20% de los gastos autorizados.</p> <p>Financiamiento Público. El Estado reembolsa a los candidatos que hayan obtenido por lo menos el 5% de los votos, el costo del papel, la impresión de los boletines de votos, folletos, circulares y otros gastos. Existe además acceso a la radio y televisión estatales.</p>	Limitaciones en la utilización de anuncios pagados por terceros en la prensa. Las donaciones privadas no deben de exceder de 30,000 francos.	Conseil d'Etat	Comisión Nacional de Cuentas de Campaña y de Financiaciones Políticas. En caso de irregularidades que ameriten sanciones penales, el expediente es transmitido al Ministerio Fiscal.
INGLATERRA	Contribuciones de personas y corporaciones. Cuotas de afiliación y el Financiamiento público sólo para partidos de oposición en base a la votación obtenida.	Los recursos se reciben, básicamente por aportaciones personales, corporativas y cuotas de afiliación. Hay acceso a radio y televisión. Se establece como gasto máximo por candidato de 36 a 46 libras más tres por cada elector. Además, se otorga un financiamiento a los partidos de	Las corporaciones deben publicar el monto de sus contribuciones a los partidos cuando éstas excedan a las 200 libras. Se prohíbe el pago de propaganda política en radio y televisión.		

		oposición con base en los votos obtenidos. Para este último rubro, la cantidad que se entrega son 2,550 libras por cada asiento en el parlamento y una cantidad adicional por cada 200 votos.			
ALEMANIA	Las contribuciones provienen de las cuotas de los miembros, las contribuciones especiales de los cargos públicos, las rentas del patrimonio de los partidos, el importe de los créditos, los donativos y el subsidio público	La Federación reintegra a los Länder (municipalidades municipales) simultáneamente para sus municipios los gastos necesarios motivados por las elecciones mediante un aporte fijo por persona con derecho a voto, graduado según el tamaño de los municipios. Este aporte es determinado por el Ministro Federal del Interior con la aprobación del Bundesrat (Consejo Federal)	No se acepta financiamiento del extranjero	Comisión Electoral Federal Se integra por un Director Electoral Federal y su representante quienes son nombrados por el Ministro Federal del Interior, el Director Electoral del Land, el Director Electoral del Distrito y el Presidente Electoral, quienes son nombrados por el gobierno de Land o por el órgano designado por él	La Junta Directiva de cada partido tendrá que rendir cuenta pública cada año la que será comprobada por un auditor nombrado por la Comisión Electoral Federal
ITALIA	Las contribuciones provienen de las cuotas de sus miembros, donaciones de sociedades privadas y Financiamiento Público.	Financiamiento privado , la legislación señala que las donaciones provenientes de sociedades privadas deben aparecer tanto en la contabilidad de los partidos como de las mismas sociedades y ser aprobadas por los Consejos de Administración de éstas. <u>El financiamiento público</u> está compuesto por la Financiación anual, que se	Los partidos tienen la obligación de presentar en su presupuesto anual, las contribuciones que haya recibido y que excedieran 1'000,000 de libras. En cuanto a las empresas con menor participación al 20% del estado si podrían financiar a los partidos políticos.	Presidente de la Cámara de Diputados	Cámara de Diputados

		<p>integra por 2/3 del presupuesto asignado a la Cámara de Diputados y 1/3 de la de Senadores. Las sumas son entregadas a los grupos parlamentarios en proporción a su</p> <p>consistencia o presencia y éstos tienen la obligación de entregar a sus respectivos</p> <p>partidos un mínimo de 95% de lo recibido.</p> <p>Financiación esporádica por gastos electorales. Tomando en cuenta los resultados de las últimas elecciones por Diputados, el Presidente de la Cámara, distribuye el presupuesto, en la forma siguiente: 15% por partes iguales entre todos los partidos de carácter nacional y el 85% restante, en proporción a los votos obtenidos en la renovación de la Cámara de Diputados.</p>			
ESPAÑA	<p>El financiamiento puede provenir de personas físicas y jurídicas, así como del extranjero cuando se trate de elecciones para el Parlamento Europeo.</p> <p>Recaudación de fondos.</p> <p>Financiamiento público para gastos electorales. Este se otorga para todo tipo de elección incluyendo las del Parlamento Europeo. Aportaciones de militantes.</p>	<p>En cuanto a las <u>subvenciones públicas</u> éstas son de manera permanente para los partidos y están orientadas a atender los gastos de los mismos para sostener su funcionamiento.</p> <p>La legislación contempla otorgar, 2'000,000 de pesetas (NS 57,000) por cada escaño obtenido; 75 pesetas por cada voto conseguido por diputado electo; 30 pesetas por cada voto</p>	<p>Prohibición a las aportaciones por parte de cualquier corporación pública organismos autónomo o empresa parastatal, así como de extranjeros. Los partidos deben presentar una contabilidad detallada de sus ingresos y aportar más de un millón de pesetas a las cuentas abiertas por un mismo partido. Ningún</p>	Junta Electoral Central	Tribunal de Cuentas

		<p>obtenido por un escabio a senador, y para las Cortes Generales, se multiplica 25 pesetas por el número de habitantes con derecho a voto en cada circunscripción.</p> <p>Acceso a radio y televisión estatal y resarcimiento de parte de los gastos ocasionados a los partidos por su concurrencia a las elecciones.</p>	<p>partido podrá realizar gastos mayores a los límites legales.</p>		
VENEZUELA	<p>El financiamiento puede ser mixto, público y privado.</p>	<p>Financiamiento privado, proviene principalmente de las cotizaciones de sus militantes, entre las que destacan las aportaciones de los representantes electos, los cuales tienen la obligación de entregar parte de su sueldo para financiar a su partido, así como los funcionarios públicos que sean militantes. Otras fuentes de financiamiento proviene de los grupos económicos, medios de comunicación, sindicatos etc.</p> <p>Financiamiento Público. La ley establece que en el presupuesto del Consejo Supremo Electoral deberá incluirse una partida destinada al financiamiento de la propaganda electoral de los partidos políticos. Este financiamiento se distribuirá en forma proporcional a la votación obtenida en las elecciones parlamentarias de la cámara de Diputados. Para</p>	<p>Es obligación de los partidos políticos el llevar una documentación contable en la que consten los ingresos y la inversión de los recursos del partido, ésta deberá presentarse ante el Consejo Supremo Electoral y las directivas regionales ante el Gobernador del Estado respectivo.</p>	<p>Consejo Supremo Electoral</p>	<p>Consejo Supremo Electoral</p>

		<p>obtenido por un escafío a senador; y para las Cortes Generales, se multiplica 25 pesetas por el número de habitantes con derecho a voto en cada circunscripción.</p> <p>Acceso a radio y televisión estatal y rescaramiento de parte de los gastos ocasionados a los partidos por su concurrencia a las elecciones.</p>	partido podrá realizar gastos mayores a los límites legales.		
VENEZUELA	El financiamiento puede ser mixto, público y privado.	<p>Financiamiento privado, proviene principalmente de las cotizaciones de sus militantes, entre las que destacan las aportaciones de los representantes electos, los cuales tienen la obligación de entregar parte de su sueldo para financiar a su partido, así como los funcionarios públicos que sean militantes. Otras fuentes de financiamiento provienen de los grupos económicos, medios de comunicación, sindicatos etc.</p> <p>Financiamiento Público. La ley establece que en el presupuesto del Consejo Supremo Electoral deberá incluirse una partida destinada al financiamiento de la propaganda electoral de los partidos políticos. Este financiamiento se distribuirá en forma proporcional a la votación obtenida en las elecciones parlamentarias de la cámara de Diputados. Para</p>	<p>Es obligación de los partidos políticos el llevar una documentación contable en la que consten los ingresos y la inversión de los recursos del partido, ésta deberá presentarse ante el Consejo Supremo Electoral y las directivas regionales ante el Gobernador del Estado respectivo.</p>	Consejo Supremo Electoral	Consejo Supremo Electoral

		<p>electoral, por actividades generales, por actividades específicas, para el desarrollo de los partidos políticos y por subrogación del Estado en las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos. El monto es proporcional al número de votos y escaños obtenidos y sólo se otorga a quienes alcancen por lo menos el 1.5% de la votación en dos procesos electorales y en cualquiera de los tipos de elección federal.</p>			
--	--	--	--	--	--

CONCLUSIONES

El rompimiento con el antiguo esquema "populista", que sirvió de sustento al Estado benefactor produjo desde fines de la década de los 70's el aceleramiento de la crisis de legitimidad del partido oficial, situación que se manifestó a lo largo de lo 80's por la notoria disminución de su capacidad convocatoria y retroceso en la legalidad y transparencia de sus triunfos electorales, esto estuvo enmarcado por la agudización de las pugnas de los grupos de poder a su interior, que propiciaron un profundo divisionismo.

La crisis provocó el aceleramiento de la llamada liberalización del sistema político, la que únicamente sirvió como catalizador temporal de las demandas de los partidos políticos y de la sociedad por la democratización del sistema.

En realidad el reformismo en que incurrió el grupo en el poder, fue utilizado para dar tiempo a las facciones de la clase política para redefinir la nueva correlación de fuerzas en su interior por lo tanto se puede considerar que la supuesta apertura democratizadora fue un proceso cautelosamente controlado y definido en sus limitaciones y alcances por los grupos en el poder,

Es un hecho que mientras no se dé una separación real del PRI-Estado, cualquier tipo de reforma que se establezca no llevará a la transformación del sistema político, sino únicamente a la transformación superficial del régimen lo que nos colocaría frente a una falsa transición a la democracia.

Después de las cuatro reformas electorales que se dieron durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, los actores, llámese partidos políticos o actores emergentes a la vida política, no

quedaron satisfechos con los presuntos avances que iban a traer los "cambios profundos" que se hicieron en materia político electoral, ya que una vez más se comprobó que las condiciones de la competencia electoral se mantuvieron en forma semejante a los comicios anteriores esto obligó a los partidos a exigir una transformación radical tanto en las reglas del juego electoral como en las relaciones entre el Estado y el partido oficial.

Uno de los elementos que contribuyeron enormemente a profundizar la inquietud en la competencia electoral lo fue y es el financiamiento político, el que como muchas de las cosas que suceden en México, no ha quedado exento de tener características muy peculiares, dado que tiene su base en las relaciones nada claras que existe entre el Estado y el PRI siendo lo que le ha dado el toque de distinción a este fenómeno, que si bien no es particular del país si lo es la forma que adopta en la lucha por el poder.

Estudiar el financiamiento político en nuestro país implica estudiarlo desde el punto de vista de las relaciones de poder y los vínculos que se establecen entre el partido oficial y el resto de los partidos políticos, en donde el partido dominante, es el que establece las reglas del juego político quitándole toda razón de ser a la democracia misma.

Esta conclusión, parecerá demasiado general, para algunos, sobre todo si se habla del sistema político mexicano y en especial del sistema electoral y régimen de partidos, pero no para quienes nos hemos enfrentado al gran problema de desenredar la compleja red que teje el sistema, para descubrir la forma en que interactúan todos sus componentes y sobre todo explicarse su función, objetivos y actuar dentro de la racionalidad que impone la preservación del poder, resulta sumamente difícil de definir.

Para nadie es desconocido que en nuestro país, la contienda electoral no se da en un régimen auténtico de partidos, ya que ésta se desarrolla en condiciones de profunda desigualdad y gran desequilibrio, elemento al que ha contribuido enormemente la intervención del Estado mediante lo que se ha denominado financiamiento político.

Es conveniente aclarar que no se debe de confundir el financiamiento público que otorga el gobierno, con el que el Estado proporciona al partido oficial para el desempeño de su actividad política, éste es de mayor alcance ya que establece los vínculos entre el poder político y el poder económico expresando estas relaciones en la conformación de un régimen de partidos débiles y controlados que hacen del ejercicio comicial una práctica protocolaria.

Desde este punto de vista, el Estado y el partido oficial han cuidado que sus complicidades permanezcan lo suficientemente ocultas a los ojos de la sociedad, que resultaría realmente venturoso que alguien pudiese establecer cuánto le ha costado al país mantener durante más de 65 años al mismo partido en el poder; pero como lo anterior resulta imposible, de cuantificar por ahora sólo se ha podido conocer una pequeñísima parte de los recursos que vía financiamiento público se canalizaron al partido oficial y en consecuencia al resto de los partidos políticos.

Esto no incluye la cuantificación del monto real con que se subsidia a los partidos ya que las prerrogativas representan una forma más de ocultar el verdadero objetivo del financiamiento público, ya sea a través de las exenciones fiscales, franquicias postales y telegráficas así como el costo de los tiempos del Estado en la radio y la televisión que son cedidos para la difusión de programas de los partidos políticos forman parte de la fuente

inagotable de recursos que el Estado pone a disposición de los partidos pero que de manera por demás alevosa son usufructuados en demasía por el Partido Revolucionario Institucional, así como todos aquellos recursos que recibe de la sociedad civil.

No esta por demás recordar que el financiamiento político no se da sólo de manera pecuniaria, sino que existen tantas formas como necesidades ha tenido el PRI y el sistema de desarrollarlo para garantizar su estabilidad y control.

La intervención de gobierno en este sentido, ya sea a través de la federación o de los gobiernos y gobernadores locales, en complicidad con los caciques regionales y los grupos de poder económico e inclusive la utilización de los cuerpos de seguridad del estado, son utilizados como medios para garantizar la estadia en el poder del PRI y representan algunos de los factores que generan condiciones altamente desiguales viéndose los partidos políticos, altamente disminuidos frente al partido oficial y con pocas posibilidades de disputar el poder.

Si a lo anterior se agrega el dominio que ejerce el Ejecutivo sobre el Legislativo y el Judicial, se está en condiciones de cuestionar la propia actuación del estado como factor de equilibrio social, y confirmar la existencia de mecanismos de control que ha desarrollado el mismo Estado para garantizar la estadia del partido oficial en el poder por encima de la voluntad del pueblo.

Desde esta perspectiva estudiar el financiamiento político en México significa estudiarlo desde el punto de vista de las relaciones de poder que existen entre el partido oficial y los demás grupos de poder del sistema así como el papel que juega el Estado en estas relaciones y la función de los partidos políticos en las mismas.

Considerando que una investigación de esa índole rebasa los objetivos de este trabajo, por ahora sólo se ha podido establecer que la relación PRI-Estado ha permitido desarrollar mecanismos, por demás sui generis para canalizar recursos suficientes al partido oficial, los que unidos a otras condicionantes sirven de garantes de su permanencia en el poder.

Entre los mecanismos de control que el Estado ha implementado está, la legislación electoral, que en lugar de generar un auténtico régimen de partidos sólo ha servido para su supeditación, otro es el que se ejerce por medio del financiamiento público a los partidos políticos, esta forma de subsidio ha sido utilizada para mantener un sistema de partidos débiles y dóciles, cuya función se ha reducido, a atomizar el voto electoral y a legitimar al partido en el poder. en este mismo sentido funcionan tanto el régimen de prerrogativas como los medios de comunicación entre otros.

Esta afirmación se funda en lo que han representado las reformas político-electorales en especial fueron desarrolladas en el período de Carlos Salinas de Gortari. Las reformas contienen las reglas para que el PRI, pueda seguir obteniendo el sistema de preferencias que le otorga el financiamiento público y crea los candados necesarios para eliminar y limitar las fuentes de financiamiento de los demás partidos.

La legislación político-electoral y las reformas pasan a jugar un papel fundamental en la definición del costo del mantenimiento del sistema político por la sociedad.

Así, en función de que la última reforma electoral del sexenio no dejó satisfecho a ninguno de los actores políticos de su aplicación, durante el proceso electoral del 21 de agosto de 1994, sobre todo porque no generó condiciones de equidad en la competencia electoral que permitieran a los partidos de oposición estar en condiciones reales de disputar el poder al PRI.

Aunque se comprende que el nivel de desarrollo político alcanzado por los partidos deja mucho que desear para considerarlos como alternativas reales, el régimen debe de poner las condiciones para que la lucha electoral y política se de manera más equitativa.

Como se ha señalado en la primera parte de este apartado, el financiamiento político en México requiere de una clarificación y una reglamentación rígida que vuelva el régimen de partidos más competitivo y en mejores condiciones de competencia.

Con relación al financiamiento del gobierno éste debe ceder su lugar a los flujos de dinero privado que deberán estar debidamente regulados, fiscalizados y vigilados por una contraloría que bien podría estar integrada desde la Cámara de Diputados o en su caso por los órganos encargados de vigilar y fiscalizar los recursos de los partidos siempre y cuando estos tengan una independencia efectiva del poder ejecutivo y considerando en su integración a la ciudadanía y especialistas de probado prestigio y profesionalismo.

La distribución de las prerrogativas podrían estar en manos de las cámaras legislativas y su asignación debería ser igualitaria. para todos los partidos políticos.

El establecimiento un sistema de incentivos fiscales para alentar la participación de la ciudadanía en la actividad política permitiría el desarrollo de una cultura participativa y corresponsable de la actividad pública y política de los partidos.

También se considera necesario que la legislación establezca el delito de malversación y desvío de fondos de los recursos públicos de los partidos políticos, estableciendo la obligación de presentar públicamente sus estados financieros con documentación que los acredite, dado que éstos aunque ejerzan su autonomía no están exentos de rendir cuentas.

Otro elemento que se considera indispensable es que todos los partidos políticos tengan acceso a los medios de comunicación en igualdad de oportunidades y no se dé en base a una fórmula de proporcionalidad que en lugar de generar condiciones de equidad provoca una mayor desigualdad en las en las condiciones de la competencia electoral.

Respecto a esto último quisiera hacer una reflexión sobre la proporcionalidad que se aplica en todos los esquemas del sistema electoral y que ha generado una sobrerrepresentación de los partidos en las cámaras, un reparto desigual en los recursos financieros, en las prerrogativas a que tienen derecho, etc., por lo que sugeriría que se replanteara esta forma de distribución, así como la redefinición de la representatividad partidista.

El sistema financiero adoptado en México, recientemente a través de la reforma político-electoral de 1993-1994 contiene grandes lagunas que sólo la presión de los partidos y de la sociedad civil, desaparecerán, en la medida en que ambas instancias se comprometan en el establecimiento de un sistema auténticamente democrático y no con reformas de corte coyuntural que únicamente han beneficiado al partido en el poder, empobreciendo enormemente el nivel de la lucha política y disminuyendo a los partidos políticos ante la ciudadanía.

En vista de que el único beneficiario real del financiamiento político en México es un sólo partido se propone que se de una separación real y firme del partido oficial del Estado que conlleve la pérdida del usufructo que el primero hace de los recursos financieros y materiales que originalmente deberían ser de usufructo social y no de un sólo partido político.

De continuar con el esquema actual de distribución del financiamiento público éste, en un primer momento, debería

restringirse a los rubros de actividades específicas, actividades generales y al del desarrollo de los partidos políticos el que debe distribuirse en condiciones de igualdad para todos los partidos; y en un segundo momento, deberá contemplarse su desaparición para dar paso al financiamiento político proveniente de la sociedad civil.

Porque el esquema de distribución que actualmente se emplea es tendencioso y no es equitativo, conservando una serie de dudas sobre la intención y los objetivos que le dieron origen.

Por otra parte, si el Estado mantiene el control del órgano fiscalizador, Tribunal Federal Electoral, y del Consejo General del IFE, así como del órgano de impartición de justicia electoral, creado en julio de 1994, Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales, dependiente de la Procuraduría General de la República la imparcialidad de dichos órganos siempre estará en tela de juicio.

De ahí que seamos partidarios de que los órganos electorales y de impartición de justicia en materia electoral mantengan su autonomía respecto del poder ejecutivo así como que, los partidos políticos si son producto de la voluntad individual o de grupos ellos sean quienes se hagan cargo de su financiamiento lo que implica que en la medida que la actividad política sea considerada no un negocio de uno cuantos sino un arte desarrollado para el beneficio de las mayorías y un medio para alcanzar el poder sin descalificar a las minorías, en esa medida la ciudadanía se verá comprometida con los partidos político.

El financiamiento político es reconocido como un avance de los países desarrollados en donde las relaciones entre el Estado y los partidos políticos están reguladas y se dan en forma transparente para el resto de la sociedad, en donde las cuestiones del dinero en algunos de ellos sólo forma parte complementaria de su quehacer político y no la parte fundamental como sucede en México.

El caso italiano es un ejemplo claro en el cual se ha demostrado que el financiamiento político de los partidos por grupos de poder rebasa el control que pudiera ejercerse ha través del financiamiento público lo que hace perder la razón de ser de este último.

En el año de 1993, después de la realización de un plebiscito, el pueblo italiano decidió que se les retirara el financiamiento público a los partidos políticos al descubrir los altos niveles de corrupción en que éstos hablan incurrido.

El caso italiano, es el más reciente en que el desarrollo de las instituciones políticas obraron en consecuencia con su desarrollo y en favor de los intereses de la generalidad.

Aunque en la mayoría de los países estudiados, el financiamiento se estudia desde el punto de vista del subsidio que otorga el Estado a los partidos políticos y no desde las relaciones de poder que se establece entre los grupos políticos y económicos, se encontró que en ellos se maneja un esquema similar en cuanto a la intervención del Estado y la distribución misma de los recursos financieros, esto con la salvedad de que en casi todos ellos se les exige a los partidos un informe contable que es presentado ante los órganos fiscalizadores, los que además deben contener el nombre de sus principales financiadores lo que en México no sucede ya que los informes sobre los gastos de los partidos se presentan ante los órganos encargados y son "de buena fe".

Lo que si se puede afirmar es que la diferencia fundamental entre el esquema que se maneja en México y el de los países desarrollados está en que en ellos existe un sistema político más democrático lo cual se refleja en todas sus instituciones y en donde la intervención del Estado es mínima dando lugar a regímenes más plurales y altamente competitivos.

de recursos con que cuente el partido o el candidato para poder comprar los tiempos requeridos para su proyección en los medios electrónicos y de la prensa escrita, esto adquiere un verdadero significado cuando las condiciones de la competencia electoral no están ampliamente orientadas para que triunfe un partido determinado o su candidato .

En los países estudiados los niveles de competitividad y competencia de los partidos políticos cada vez se vuelven más sofisticados y se refleja en el uso de alta tecnología, lo que implica contar con bastos recursos que sólo podrán salir de los ciudadanos y de los grupos de poder económico lo que justificaria la falta de líderes y liderazgos en los partidos políticos.

Lo que se puede inferir de los países estudiados es que el financiamiento tiene una función, y es la de crear mejores condiciones de competencia política elevando los niveles de competitividad de los sistemas electorales, y en ellos no importa la forma que asuma el financiamiento público, ya que en todos tiene como fin el crear condiciones reales para ejercer la democracia, a diferencia de México en que el financiamiento político y el público son utilizados como medios para garantizar la permanencia en el poder del partido de Estado.

A pesar de esto, uno de los retos que enfrentan las sociedades modernas y tradicionales es el de separar los intereses de los grupos de poder económico, de los partidos que asumen el poder, donde sus vínculos van en contra todo ejercicio libre de la democracia y atentan contra la confianza de los electores que votaron por ellos.

Dada la importancia que el financiamiento político y público tienen para analizar las condiciones de la competencia electoral en nuestros días en el marco de los procesos político electorales resulta verdaderamente necesario que la democracia en los sistemas políticos se extienda a todos los ámbitos de la actividad política y no se circunscriba al ejercicio de la celebración del acto electoral.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- ALCOCER, Jorge. *Comp. Dinero y Partidos*. Ed. Nuevo Horizonte. México, 1993.
- 2.- BARTOLLINI, S., *Partidos y Sistemas de partidos*. Manual de Ciencias políticas. 1986.
- 3.- BREWER, Olla R. y Covias. *Consideraciones sobre el financiamiento de los partidos políticos en Venezuela*. Memorias del IV Curso Anual Interamericano de Elecciones. CAPEL 1990.
- 4.- CARDENAS Gracia, Jaime. *Crisis de Legitimidad y Democracia Interna de los Partidos Políticos*. Ed. F.C. E., México. 1992.
- 5.- CASTILLO, Pilar Del. *La Financiación de los Partidos Políticos en las Democracias Europeas*. Memorias del IV Curso Anual Interamericano de Elecciones. CAPEL. 1990.
- 6.- CAMPBELL, Federico. *La Invencción del Poder*. Ed. Aguilar. México 1994.
- 7.- CHUAYFFET Chemor, Emilio. *Informe de la Dirección General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral. 31 de enero de 1994*.
- 8.- DOCUMENTOS Básicos. Estatutos Generales del Partido Acción Nacional. México. 1990
- 9.- DOCUMENTOS Básicos. del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana. México. 1992.
- 10.- DOCUMENTOS Básicos. Estatutos Generales del Partido Demócrata Mexicano. México. 1990.

- 11.- DOCUMENTOS Básicos del Partido Ecologista de México. Ed. PEM. México.1990.
- 12.- DOCUMENTOS Básicos. Estatutos del Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional. México.1990.
- 13.- DOCUMENTOS Básicos. Principios, Programas y Estatutos del Partido Popular Socialista. de. Combatiente, S.A. de C.V. México.Enero de 1993.
- 14.- DOCUMENTOS Básicos. Declaración de Principios y Estatutos del Partido de la Revolución Democrática. Septiembre,1992.
- 15.- DOCUMENTOS Básicos del Partido Revolucionario Institucional. Secretaría de Información y Propaganda. Enero de 1992.
- 16.- DOCUMENTOS Básicos del Partido del Trabajo. Ed. P.T. México. 1990.
- 17.- EASTON, David. *Enfoques sobre la Teoría Política*.Ed. Amorrortu. Buenos Aires Argentina. 1969.
- 18.- GARCIA Cotarelo, Ramón. *Los Partidos Políticos*. Ed. Sistema Madrid. España. 1985.
- 19.- GARCIA Orozco, Antonio. *Legislación Electoral Mexicana 1812-1988*. Ed. Adeo, S.A. México. 1989.
- 20.- GONZALEZ Casanova, Pablo. *Las Elecciones en México. Evolución y Perspectiva*. Ed. Siglo XXI. Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.México. 1985.
- 21.- GONZALEZ Casanova, Pablo. *El Estado y los Partidos Políticos en México*. Ed. ERA. México.1981.

- 22.- INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. México. 1990
- 23.- INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. México. 1990.
- 24.- INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. *Memoria del Proceso Electoral 1991*. T. III, Vol. I, IFE. México. 1993.
- 25.- INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. México. 1994.
- 26.- INSTITUTO DE ESTUDIOS PARA LA TRANSICION DEMOCRATICA. *La Legislación Electoral Alemana*. IETD. México, Núm. 3. 1992.
- 27.- LAJOUS, Alejandra. *Los Orígenes del Partido Unico en México*. UNAM México. 1991.
- 28.- LEY Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales y Reglamento de los Organismos Electorales y Previsiones para la LFOPPE. Gaceta Informativa de la CFE. México. 1978.
- 29.- LEY Orgánica. *Régimen Electoral General*. España. 1992.
- 30.- RON, Pierre. *Aspectos recientes del Control de las Campañas Electorales de Francia*, en II Congreso Internacional de Derecho Electoral. Tendencias Contemporáneas del Derecho Electoral en el Mundo. UNAM-IV Legislatura de la Cámara de Diputados. México. 1992.
- 31.- SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. *Cuenta Pública Federal 1988-1989*.

32.- SECRETARIA DE GOBERNACION, *Código Federal Electoral*
Comisión Federal Electoral. México. 1987.

33.- Universidad Autónoma Metropolitana. *Revista Sociológica*. UAM,
Azcapotzalco. México. 1989. Año 4. Núm. 11. Sept.-Dic.

HEMEROGRAFIA

- 1.- D.O.F. 31 de diciembre de 1988.
- 2.- D.O.F. 29 de diciembre de 1989.
- 3.- D.O.F. 27 de diciembre de 1990.
- 4.- D.O.F. 24 de diciembre de 1991.
- 5.- D.O.F. 18 de diciembre de 1992.
- 6.- D.O.F. 26 de enero de 1993.
- 7.- D.O.F. 18 de marzo de 1993.
- 8.- D.O.F. 30 de diciembre de 1993.
- 9.- Revista Voz y Voto No. 8. Octubre de 1993.
- 10.- Diario La Jornada. México, 13 de septiembre de 1993.
- 11.- Suplemento periódico El Financiero. México, 27 de marzo de 1993.
- 12.- El Economista. "El Tamaño de los Partidos". Artículo de Fernando
Mayolo López. México, 17 de marzo de 1993.