

20422
9 1



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Escuela Nacional de Estudios Profesionales
"ACATLAN"

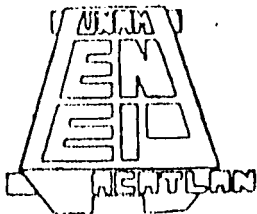
EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS DESPOJA PODER

T E S I S

Que para obtener el título de:
Licenciado en Ciencias Políticas
y Administración Pública
p r e s e n t a:

MAURO CORTES MARTÍNEZ

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Naucalpan de Juárez, Estado de México

1998



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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:

Mi agradecimiento por inculcarme la necesidad de aprender.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo académico

NOMBRE: MAURO CORTES MARTINEZ
FECHA: 05/20/03
FIRMA: [Signature]

A mi compañera y mis hijos:

Gracias por su incansable apoyo

A mis sinodales:

Les agradezco sus comentarios, opiniones y conducción para el logro del conocimiento con sentido crítico y constructivo

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

INDICE

3

INTRODUCCION	1
CAPITULO I.- ETIMOLOGIA Y ORIGEN DE LOS PARTIDOS POLITICOS	5
1.1. Etimología y Evolución de la Palabra Partido.	5
1.1.1. Modernidad del Concepto de Partidos Políticos.	6
1.1.2. La Definición de los Partidos Políticos.	7
1.1.3. Algunas Definiciones del Partido Político.	8
1.1.4. Las Características Esenciales de un Partido Político.	10
1.2. El Origen de los Partidos Políticos.	10
1.2.1. El Origen Parlamentario-Electoral de los Partidos Políticos.	11
1.2.2. Factores de Afinidad que propiciaron la formación de los Grupos Parlamentarios y de los Comités Electorales.	11
1.2.3. El Origen Exterior de los Partidos Políticos.	12
1.2.4. Características que diferencian a los Partidos Políticos de origen Parlamentario-Electoral de los de Origen Exterior.	12
1.2.5. Las Investigaciones de K. Janda.	14
1.3. Teorías Institucionales de Crisis Histórica y Desarrollistas que explican el Origen de los Partidos Políticos.	14
1.3.1. Las Teorías Institucionales.	15
1.3.2. Las Teorías de las Crisis Históricas.	15
1.3.3. Las Teorías Desarrollistas.	16
1.3.4. El Origen de los Partidos Políticos contemporáneos y la lucha de clases.	16
Conclusiones	18
CAPITULO II.- EL FINANCIAMIENTO A LOS PARTIDOS POLITICOS EN MEXICO Y EL DESPOJO DE PODER.	19
2.1. Las bases históricas del surgimiento y su evolución legislativa.	19
2.1.1. Las propuestas de los Partidos Políticos en la Reforma Electoral de 1989.	31
2.1.2. Como impacta la Reforma Constitucional de 1989 a los Partidos Políticos.	32
2.1.3. Temas olvidados por la Reforma.	34
2.1.3.1. Democracia interna de los Partidos.	34
2.1.3.2. Medios de Comunicación.	35
2.1.3.3. Financiamiento a los Partidos.	36
2.1.3.4. Utilización indebida de los recursos del Estado para la Financiación de los Partidos.	36

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

4

2.1.4. La Legislación de 1990 y su Reforma.	37
2.1.4.1. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos electorales.	37
2.2. Fiscalización al Financiamiento otorgado a los Partidos Políticos en México en el periodo de 1962 – 1988.	40
2.2.1. La extinción de impuestos (1962-1963).	40
2.2.2. Las franquicias postales y telegráficas y el acceso a los medios electrónicos de comunicación (1973).	42
2.2.3. El inicio del financiamiento público directo, sin reglas de distribución (1977).	43
2.2.4. Financiamiento público directo con reglas de distribución (1987).	45
2.3. En busca de la transparencia y equidad en las finanzas de los Partidos Políticos (1989-2000).	49
2.4. Sistemas de financiamientos ilegales a los Partidos Políticos no contemplados por la ley.	55
2.4.1. Ilegalidad en los ingresos y gastos de los Partidos Políticos.	55
2.4.2. Fideicomiso por la democracia.	57
2.5. Autofinanciamiento.	57
2.6. Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.	58
2.7. Financiamiento externo y las ONG´s.	58
2.8. Los grandes beneficiados por el compromiso dinero y poder.	64
2.9. Sistema de despojo propio del partido en el poder.	68
2.10. El vínculo de: financiamiento, corrupción y gobernabilidad.	70
2.11. La corrupción constituye un gran desafío para nuestra sociedad.	71
2.11.1. La corrupción se da a escala global.	71
2.11.2. Definir un modelo para enfrentar la corrupción	72
2.11.2.1. La lucha contra la corrupción y el buen gobierno es un asunto de todos.	73
2.12. El control de las finanzas partidarias, los retos centrales.	74
2.12.1. Hacer públicos los ingresos y gastos, mediante informes financieros.	74
2.12.2. Por una fiscalización tripartidaria.	75
2.12.3. Declaración patrimonial de los electos.	75
2.12.4. Sistema de limitación de gastos e ingresos de los Partidos Políticos.	76
2.12.5. Límites legales a los ingresos y gastos de los Partidos.	77

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

5

2.13. Propuestas para el control del Financiamiento Público.	81
2.14. Problemática del Financiamiento a los Partidos Políticos en México.	84
2.15. Sanciones.	87
Conclusiones.	89

CAPITULO III.- EL FINANCIAMIENTO ESTATAL A LOS PARTIDOS POLITICOS EN MEXICO. 91

3.1. Semejanzas y diferencias jurídicas electorales sobre financiamiento.	92
3.2. El financiamiento en las legislaciones estatales.	93
3.3. Regulación de las finanzas partidarias.	97
3.4. Informes y revisión de las finanzas partidarias.	103
3.5. Medidas de control implementadas en algunos estados.	105
Conclusiones.	107

CAPITULO IV.- EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLITICOS A NIVEL INTERNACIONAL. 109

4.1. El caso de los Estados Unidos.	111
4.1.1. Debilitamiento de los Partidos Políticos.	114
4.1.2. Grupos de Intereses Especiales.	115
4.2. El caso del Financiamiento en Francia.	116
4.2.1. ¿De que manera son financiados los Partidos Políticos en Francia?.	117
4.2.2. ¿Son transparentes las cuentas de los Partidos Políticos?.	119
4.2.3. Las Sanciones.	120
4.3. Análisis del caso de Argentina.	121
4.3.1. Normatividad Legal.	121
4.3.2. Por considerarlo significativo analizare el Marco Jurídico que rige a la Ciudad Autonoma de Buenos Aires.	123
4.3.3. Instrumentos para vigilar el cumplimiento de la normatividad.	123
4.4. El Financiamiento a las Campañas Políticas en Europa.	124
4.4.1. La creciente importancia de las subvenciones públicas.	125
4.4.2. La tendencia hacia reglas más estrictas para la transparencia del financiamiento político.	127

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

4.4.3. En busca de formas más efectivas de aplicación de la legislación sobre financiamiento político.	128
4.5. La perspectiva del financiamiento a los Partidos Políticos en Latinoamérica.	129
4.5.1. Análisis del grado de consenso entre los Partidos Políticos.	130
4.5.2. Los elementos dinámicos en la solución de las alternativas planteadas.	130
4.6. El financiamiento ilícito en las campañas políticas a nivel internacional.	132
4.6.1. Italia reciente el financiamiento ilícito.	133
4.6.2. Los partidos políticos españoles no se salvan del escándalo financiero.	135
4.6.3. Francia inmersa en el financiamiento ilegal a sus Partidos Políticos.	136
Conclusiones.	138
Conclusiones Generales	141
Apendice Legal	146

CUADROS

I. Topes de gastos de campañas para las elecciones federales de 1994 y 2000, en pesos mexicanos.	54
II. Caso NAFINSA-HAVRE.	66
III. PRI – Gobierno y las Células Empresariales.	67
IV. Los grandes millonarios mexicanos del salinismo.	78
V. Empresarios que conformaron la Comisión del Financiamiento y Fortalecimiento patrimonial del PRI (Para apoyo a la campaña presidencial de Carlos Salinas de Gortari).	79
VI. Análisis del financiamiento estatal a los Partidos Políticos.	99 - 100

INTRODUCCION

El tema del financiamiento a los partidos políticos para sus campañas electorales está tomando una marcada relevancia en la agenda política nacional. Luego de los procesos electorales y sus principales actores -los partidos políticos- tanto como su desempeño en el gobierno, son hoy objeto de severas críticas cuando se analizan sus aciertos y desaciertos.

La política en México se ha vuelto una actividad cada vez más costosa, sobre todo por el incremento de los gastos de las campañas electorales, cuyos costos se disparan por el uso de medios electrónicos de comunicación y organización, y la contratación de asesores extranjeros de marketing político. Por otra parte, la dinámica y naturaleza del sistema democrático demanda que los partidos políticos cumplan con funciones permanentes y no solo electorales, lo cual genera un aumento en su necesidad de recursos.

Mientras la sociedad civil demanda que los partidos políticos se mantengan alejados del dinero de los grupos de interés y exige una drástica disminución del gasto en los procesos electorales, la realidad contrastante es otra y refleja un incremento progresivo. Ante la mayor necesidad de recursos, los partidos políticos recurren con más frecuencia al financiamiento privado para hacer frente a sus tareas.

En México en general, el financiamiento privado vía ONG's fundaciones, colectas y donaciones que en muchos casos es la vía para obtener recursos ilícitos ha sido y sigue siendo la fuente principal de cobertura de los gastos electorales. Es en este ámbito donde son más posibles y frecuentes los casos de corrupción y es aquí adonde es más difícil introducir mecanismos eficientes de control y fiscalización. En consecuencia, se han creado los portillos par: el financiamiento ilegal, la influencia predominante de grupos de interés, y la injerencia de dineros del narcotráfico en las estructuras de partido y de gobierno.

Por esta razón, y desde décadas pasadas, se empezaron a introducir en los ordenamientos jurídicos una subvención pública para ayudar a los partidos a hacer frente a sus gastos electorales. Esta provisión de fondos tuvo como objetivo, básicamente:

- Aliviar la carga financiera de los partidos políticos y enfatizar su independencia frente a los grupos de interés,
- Asegurar una mayor equidad en la competencia electoral entre las diferentes fuerzas contenedoras;

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

2

- Anular la influencia de grupos de interés en los legisladores electos, para asegurar que sus decisiones reflejen siempre el interés común y no el particular y evitar la penetración de dineros ilegales.

No obstante, el financiamiento público debe establecerse con estricto apego a **principio de neutralidad de los fondos públicos**. Esto implica que el financiamiento publico debe poder nivelar fuerzas y asegurar procesos electorales competitivos, y así proteger a los partidos del excesivo control por parte de los grupos de interés que puedan determinar sus acciones una vez instalados en el poder. El principio de neutralidad se refiere a la forma como se distribuyen los recursos públicos entre los diversos actores electorales, de manera que no haya sesgos con respecto a fuerza política alguna. El acceso al financiamiento publico puede determinar la configuración del sistema de partidos y por lo tanto, puede tender hacia el mantenimiento del status quo, o negar el acceso de nuevos actores al sistema político.

Por lo que se requiere una legislación acorde a la realidad actual, para regular las contribuciones privadas que contengan disposiciones que puedan ejercer mayor control publico sobre el uso de los recursos por parte de los partidos políticos.

A pesar de los avances significativos logrados, se tiene una agenda aun inconclusa y se esta muy lejos de contar con mecanismos eficientes y eficaces de control y fiscalización para el financiamiento de los partidos políticos.

El avance en los mecanismos de fiscalización no es mayor debido a que la adopción de las normas legales esta en manos de los propios actores; los partidos políticos a través de sus legisladores. Por lo tanto, deseo hacer énfasis en que la transparencia en el uso de los recursos de los partidos solo podrá lograrse partiendo del diseño de un sistema sencillo, efectivo, realista pero de aplicación estricta, menos prohibitivo y más fiscalizador (las prohibiciones no han sido efectivas en ningún lugar del mundo), y asegurando un ejercicio de conciencia critica así como la participación de la sociedad civil en la fiscalización del uso de dichos recursos.

El despojo de poder está vinculado a la relación entre dinero y política ha sido, es y seguirá siendo complejo pero es, al mismo tiempo, una cuestión clave para la salud y la calidad de la democracia. Como bien expresa Giovanni Sartori "Mas que ningún otro factor (...) es la competencia entre partidos con recursos equilibrados (políticos, humanos, económicos) lo que genera democracia".

Por financiamiento político hacemos referencia a "la política de ingresos y egresos de los partidos tanto para sus actividades electorales como para las de carácter permanente".

La relevancia del tema reside en los siguientes aspectos principales:

- Para crear condiciones de equidad durante la contienda electoral entre las diferentes fuerzas políticas que compiten entre sí;
- Para garantizar condiciones de transparencia y rendición de cuentas acerca del origen y destino de los recursos (públicos y privados) empleados en el quehacer político;
- Para evitar, lo más que se pueda, el tráfico de influencias y las causas de corrupción política;
- Para prevenir el ingreso de dinero del crimen organizado y, de manera especial, del narcodinero; y
- Para asegurar un mínimo de razonabilidad en el uso de los recursos públicos destinados a financiar la actividad política.

No es este un tema nuevo, ya que esta cuestión ha acompañado a los partidos prácticamente desde la aparición de los mismos, pero hoy presenta características muy especiales respecto del pasado, debido entre otras razones a: (a) la nueva manera de hacer política cada vez más apoyada en los medios de comunicación (videopolítica); (b) al crecimiento exponencial de los gastos electorales, y (c) la disminución sensible de los ingresos de los partidos. La sucesora de estas causas ha colocado a los partidos políticos frente al problema de tener que recaudar grandes sumas de dinero, ya que existe la creencia – cierta o falsa – de que las elecciones se ganan o se pierden, la mayoría de las veces, en función de la cantidad de dinero que se tenga. Todo lo cual coloca a los partidos y/o a los candidatos en una situación de extrema vulnerabilidad frente a los grandes grupos económicos, legales o ilegales, al tráfico de influencias y al ingreso del crimen organizado o del narcotráfico quienes finalmente despojan el poder.

Este tema, bastante descuidado hasta fecha muy reciente, viene recibiendo una creciente atención.

La financiación de los partidos y de las campañas electorales guarda hoy estrecha relación con la crisis de la ética en la función pública y suele asociarse con bastante frecuencia, con los escándalos de corrupción y tráfico de influencias que han agravado la crisis de credibilidad de la ciudadanía respecto de los partidos y de la clase política.

Lo anterior trae aparejando varias consecuencias negativas para la legitimidad del sistema democrático. En primer lugar, la pérdida progresiva de la política, la cual pasa a estar bajo sospecha, aunada a un incremento marcado de

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

4

la antipolítica y la consecuente aparición de "outsiders". En un segundo termino, un pronunciado desinterés por la política, en especial de los jóvenes, lo cual se traduce entre otras consecuencias, en un aumento de los votos en blanco y votos nulos, una disminución en la identificación y afiliación partidaria, así como en un incremento del cinismo de cara a esta, todo lo cual repercute en una pérdida progresiva de la confianza respecto de las principales instituciones de la democracia representativa; fenómeno que de no ser corregido a tiempo, tarde o temprano, puede llegar a afectar la legitimidad misma de la democracia como sistema. Este documento se divide en Cuatro Capítulos:

El propósito del **capítulo I** es explicar que son los partidos políticos, cuáles son sus tareas en una democracia, que diferencia presentan respecto de otras organizaciones, cuál ha sido su evolución histórica, por que son tan importantes en la vida política moderna, cómo son reconocidos jurídicamente, cómo se clasifican y cual es su futuro.

El **capítulo II** señala la evolución electoral en México y como se fue dando el financiamiento a los partidos políticos, también comprende este capítulo el financiamiento y la fiscalización a los partidos políticos sus avances históricos, un análisis de las lagunas jurídicas que han permitido un manejo de recursos ilícitos en las campañas políticas y las diferentes medidas de control que se deben adoptar para superar esta problemática.

El **capítulo III** realiza una análisis comparativo de las legislaciones estatales para ver como contemplan el financiamiento público a los partidos políticos y poder tener una visión global que permita retomar los avances de determinadas legislaciones, con la finalidad de homologar y mejorar el marco legal respectivo.

En el **capítulo IV** se presenta un estudio y análisis de Estados Unidos, Francia, Argentina y en un plano muy general de Europa y Latinoamérica para objetivamente ver sus avances y limitaciones sobre el financiamiento a los partidos políticos, y como ningún rincón del mundo se salva del despojo de poder.

Finalmente se incluye un apéndice legal sobre financiamiento público que rige en México.

CAPITULO I

Etimología y Origen de los Partidos Políticos

1.1. ETIMOLOGÍA Y EVOLUCIÓN DE LA PALABRA PARTIDO

El primer paso en el estudio de los partidos políticos consiste en determinar el origen etimológico de la palabra "partido". Hecho esto, se debe seguir la evolución diacrónica de la palabra "partido" para luego poder determinar con precisión cuál es el significado contemporáneo. El estudio de los partidos políticos debe comenzar con el análisis del leguaje por que éste es la base sobre la que se edifica toda la estructura posterior de una teoría sobre los mismos. Por lo tanto, si las bases de un esfuerzo teórico no están sólidamente apuntaladas, el edificio teórico no resistiría los embates que le presenta la realidad a su régimen jurídico.

El vocablo "partido" viene del verbo latino *partire* que significa dividir. La palabra, sin embargo, no se incorpora al léxico político sino hasta el Siglo XVII, lo que implica que no se incorporó a la literatura política directamente del latín.¹

Por otro lado, al analizar la palabra "partido", también hay que considerar el término *secta*, derivado del latín *secare*, que significa cortar o dividir, como vocablo que está vinculado de manera importante a la palabra "partido" y que, por ende, debemos examinar. El vocablo *secare* apareció en el horizonte lingüístico antes que *partire*, y debido a que tenía un significado muy similar a este último término, la palabra "partido" fue utilizada en forma más suelta e imprecisa.²

Ahora bien, el vocablo "partido" significa, entonces, fundamentalmente "parte", que en sí no es una palabra derogatoria. Posteriormente, el término "parte" surge en el francés como *partager*, que significa compartir, y en inglés como *partaking* (participación).³

Posteriormente, cuando "parte" se convierte en "partido" el término se vuelve ambiguo y significa, como derivación de *partire*, "dividir", pero, por otro lado, también significa compartir como consecuencia de la vinculación con participación.⁴

¹ Sartori, Giovanni, Partidos y Sistemas de Partidos, tomo I, Alianza Universidad, Madrid 1987, p. 4.

² Ibidem.

³ Ibidem.

⁴ Ibidem.

El anterior panorama lingüístico se complicó aún más cuando la palabra "secta" empezó a caer en desuso, mientras que "partido" se consolidaba en el lenguaje político. De esta manera, durante el Siglo XVII el vocablo "secta" se vinculó con la religión.⁵ Por esto, la palabra partido adquirió en parte gradualmente el significado que antiguamente tenía la palabra secta. Esto vino a fortalecer la asociación del término partido con la idea de ruptura y participación.⁶ Fue en estas condiciones que partido y facción comenzaron a confundirse.

Sin embargo, según dice Sartori, etimológicamente facción y partido no significan lo mismo. Facción, que es una palabra más vieja y cimentada que partido, viene del verbo latino "*facere*" (hacer, actuar) y con el tiempo llegó a significar - en los textos latinos- un grupo político con inclinaciones desestabilizadas, nocivas (*factio*).⁷

Lo anterior, aclara por qué la palabra "partido" tuvo desde el principio una carga menos negativa que el vocablo "facción", aunque en el lenguaje coloquial y en el de la literatura política se usaban como sinónimos. Así, durante el Siglo XVIII, los grandes pensadores políticos y los hombres de Estado como Bolingbroke y Hume, éste en menor grado, satanizaron al partido equiparándolo con la facción.⁸

El primer pensador político que realmente desenmarañó la confusión terminológica y conceptual que rodeaba a la palabra "partido" fue Edmund Burke, quien estableció que mientras el partido busca el bien nacional, la facción busca favorecer intereses individuales.⁹ Las ideas de Burke no encontraron eco en su época, por lo que la reconsideración de la palabra "partido", como una entidad positiva, tardó mucho tiempo. De esta manera, el pensamiento de Burke marcó el umbral de una nueva época en el estudio de los partidos, pero lamentablemente su penetrante visión no trascendió a la realidad política, sino que se quedó en el reino de la mente como una idea nacida prematuramente.

1.1.1. MODERNIDAD DEL CONCEPTO DE PARTIDOS POLÍTICOS

Es necesario establecer cuándo surgen los partidos políticos en el mundo. Este tema será tratado en detalle en el punto 1.3. Por ello, en esta primera parte me interesa establecer si siempre han existido los partidos políticos o si estos son un fenómeno eminentemente moderno. Ahora bien, esta problemática se puede resolver básicamente a través de dos criterios. Por un lado, se puede establecer, como lo hizo Weber "los partidos, en el concepto general, no son productos

⁵ Ibidem.

⁶ Ibidem.

⁷ Idem, p.3.

⁸ Idem, pp. 6-12.

⁹ Idem, p. 9.

exclusivos de formas de dominaciones actuales¹⁰ "aunque su estructura difiere básicamente de la de los Partidos modernos".

Por otra parte, están quienes, como Sartori, consideran que los partidos son una construcción política enteramente nueva.¹¹ Por mi parte me adhiero a la segunda posición, porque la noción de lo que es un partido es esencialmente un concepto moderno debido a sus características esenciales, como son: una organización permanente y completa, una voluntad para ejercer el poder y una búsqueda del apoyo popular.

Los antecedentes de los partidos políticos son las facciones y los clubes políticos, que cuando mucho son protopartidos. El partido político con las cuatro características citadas surge en las primeras décadas del Siglo XIX, no antes, de ahí su modernidad.

Los partidos políticos son una especie del género "grupos políticos", al igual que las facciones y los clubes políticos, pero la diferencia entre estos últimos y un partido político es que éste es el grupo político moderno por antonomasia. Todo partido es un grupo político, pero no todo grupo político es un partido político. El grupo político es el género que abarca a las especies llamadas facciones, clubes políticos o partidos. La especie llamada partido político es, pues, un concepto eminentemente moderno.

1.1.2. LA DEFINICIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La dificultad para la elaboración de una definición de los partidos surge, entre otros motivos, por la falta de precisión lingüística y etimológica que caracteriza el vocablo "partido"; por la aversión sentida hacia los partidos durante el Siglo XVIII; por la variedad de entidades existentes en todo el mundo que se autocalifican "partidos", y por lo reciente de su aparición en la escena político-constitucional. Estas son algunas de las condiciones que dificultan la elaboración de una definición de los partidos.

Ahora bien, no obstante los obstáculos que dificultan la estructuración de una definición, de lo que es un partido porque así se logra delimitarlo. Esta delimitación, a su vez, permite distinguir a los partidos de aquellas entidades que no lo son. Por otro lado, la importancia de la función diferenciadora de una definición radica en que no es posible construir posteriormente una teoría general de los partidos y de los sistemas de partidos, sin antes establecer claramente qué entes *no* son partidos y cuales si lo son.¹² Esta sola razón basta para poder

¹⁰ Vilas Nogueira, Xose, Un esquema de conceptualización de los partidos políticos, en la obra: Teoría y práctica de los partidos políticos, ed. Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1977, p. 145.

¹¹ Sartori, Partidos y Sistemas de Partidos, op. cit. supra, nota 1, p. 24.

¹² Idem, p.60

apreciar la importancia que tiene poder obtener una definición que contenga los elementos esenciales de los partidos políticos.

1.1.3. ALGUNAS DEFINICIONES DEL PARTIDO POLÍTICO

A continuación examinaremos algunas definiciones contemporáneas de lo que es un partido. Para Friedrich, "un partido político es un grupo de seres humanos que tienen una organización estable con el objetivo de conseguir o mantener para sus líderes el control de un gobierno y con el objeto ulterior de dar a los miembros del partido, por medio de tal control, beneficios y ventajas ideales y materiales".¹³

Para Weber un partido es "la forma de socialización que descansando en un reclutamiento libre tiene como fin proporcionar poder a su dirigente dentro de una asociación y otorgar por ese medio a sus miembros activos determinadas probabilidades ideales o materiales".¹⁴

Kelsen considera que los partidos son "formaciones que agrupan a los hombres de la misma opinión para asegurarles una influencia verdadera en la gestión de los asuntos públicos".¹⁵

Paolo Biscaretti Di Ruffia, el gran constitucionalista italiano, sostiene que los partidos políticos son "organizaciones sociales espontáneas, caracterizadas por una comunidad de intereses o concepciones políticas en sus propios adheridos, ya sean inscritos o simpatizantes, que intenten influir en la determinación de los principios generales del gobierno".¹⁶

Según Schumpeter, "un partido no es... un grupo de hombres que buscan promover el bien común basados en algún principio en el que todos están de acuerdo... Un partido es un grupo cuyos miembros se proponen actuar en concierto en la competencia por el poder político".¹⁷

Para Eptein, un partido es "cualquier grupo que busca obtener votos bajo un membrete".¹⁸

¹³ Friedrich, Carl, J., Teoría y realidad de la Organización Constitucional Democrática, ed. Fondo de Cultura Económica, México, p. 297

¹⁴ Weber Max, Economía y Sociedad, ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1969, p. 228.

¹⁵ Aldo, José y Carballo, Luis David, Los Partidos Políticos, en "Anuario Jurídico IX", 1982, México, D.F., p. 237.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Sartori, op. cit, supra, nota 1, p. 59.

¹⁸ Idem., p. 60.

Janda señala que los partidos son "organizaciones que tienen como meta colocar a sus representantes en puestos gubernamentales".¹⁹

Por último, para Giovanni Sartori, un partido político es "cualquier grupo político identificable mediante un membrete oficial que se presenta en las elecciones y es capaz de colocar a través de elecciones (libres o no) a candidatos para los cargos públicos".²⁰

Ahora bien, de las definiciones presentadas, la más relevante por ser la más completa y general es, la de Sartori. Friedrich, por ejemplo, dice que un partido tiene organización *estable*, lo que elimina de su definición a algunos partidos cuya característica es una manifiesta inestabilidad tanto ideológica como funcional y estructural.

Weber, por su parte, al introducir su noción de "reclutamiento libre" no toma en consideración a aquellos partidos que utilizan la afiliación colectiva a través de sindicatos o agrupaciones laborales.

Kelsen limita su definición al establecer que "los partidos se forman con hombres que comparte la misma opinión", lo que evidentemente resulta simplista y falso a la luz de los variados ejemplos de partidos formados con individuos.

Biscaretti asienta que los partidos son "organizaciones espontáneas", con lo que ignora aquellos partidos nacidos artificialmente a través de la decisión política unilateral de un líder carismático.

Las definiciones de Shumpeter, Eptein y Janda son demasiado concisas. Las tres definiciones tienen en común que son reducidas porque incorporan a su texto el mínimo de atributos y propiedades con lo cual dejan fuera de su texto elementos esenciales de los partidos como es su carácter eminentemente electoral.

Por otro lado, la de Sartori se acerca, al ideal de una definición que consiste en lograr un equilibrio entre los elementos esenciales de un partido y las exigencias de concisión. La definición de Sartori tiene el mérito de incorporar a su texto un requisito imprescindible para el funcionamiento de los partidos políticos. El criterio electoral que diferencia al partido de otras entidades políticas. Respecto a su definición el propio Sartori nos dice:

¹⁹ Idem., p. 62

²⁰ Sartori, op. cit., supra, nota 1, p. 63

"Mi principal propósito es reemplazar el requisito de la organización - que, o bien dice demasiado, o bien se evapora - con el requisito de que el grupo en cuestión sea lo suficientemente efectivo y cohesivo (aunque sea tan sólo en términos electorales) como para conseguir que sus candidatos sean elegidos".²¹

Ahora bien, cabe destacar que la definición de Sartori no pretende explicar globalmente el fenómeno partidario. La definición de Sartori se inscribe más bien dentro de lo que se conoce en la doctrina partidaria como una definición minimalista. Este tipo de definiciones tiene como propósito primordial "despejar la incertidumbre respecto a lo que debe estar incluido o excluido del conjunto de los partidos políticos".

1.1.4. LAS CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DE UN PARTIDO POLÍTICO

Para delimitar qué entidades son consideradas como un partido político no es suficiente una definición reducida. Es menester complementar nuestro marco de elementos esenciales afinando el concepto primario que nos da una definición minimalista con el apoyo de las características principales de un partido político.²²

De esta manera, la doctrina ha considerado que las características esenciales de un partido político son: 1. Una organización durable, por lo que quedan excluidos "los clanes, facciones o camarillas que desaparecen con su patrón o protector". 2. Una organización estructuralmente completa; esta característica diferencia a los partidos de los grupos parlamentarios que no tienen esquemas de jerarquías, funciones y competencias claramente establecidos. 3. Una voluntad deliberada de ejercer directamente el poder, de manera exclusiva o compartida a nivel local o nacional, en el sistema político vigente o en otro distinto. De esta manera se distinguen los partidos de los grupos de presión que sólo buscan influir en el poder, y por último, 4. Una voluntad de buscar el apoyo popular, lo que excluye a los clubes políticos.

Ahora bien, si se cotejan la definición de Sartori y las características esenciales de un partido arriba citadas con cualquier grupo político, se podrá determinar con cierto rigor científico si ese grupo político es o no es un auténtico partido político. Esta confrontación es de gran utilidad para determinar el origen de los partidos políticos en un sistema político dado.

1.2. EL ORIGEN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

²¹ Idem p. 64

²² Carrillo Prieto, Ignacio, Reformas electorales y reforma política, en: Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Nueva Serie, a; o XIV, núm. 40, enero-abril de 1981, México, D.F., p. 49.

El estudio del origen de los partidos políticos reviste una gran importancia, porque permite sentar las bases para la elaboración posterior de una teoría general de los partidos políticos. Los fenómenos políticos, al igual que las instituciones jurídicas, están en constante evolución y, en ocasiones, una institución dada se desarrolla en tal forma, que su sentido (primigenio) se pierde en las brumas de la historia. Aclarar bajo qué condiciones se originó determinado partido político admitió comprender mejor su naturaleza, funciones, organización e ideología. La comprensión de estos puntos permitió, a su vez, estar en posibilidades de estructurar un marco teórico aplicable al partido y al sistema político que se está analizando.

Antes de comenzar el análisis de la principales teorías sobre el origen de los partidos políticos cabe apuntar, que todo enfoque teórico sobre la génesis de los partidos políticos que no sea multidisciplinario será un enfoque incompleto, puesto que en el nacimiento de todo partido político convergen datos económicos, sociológicos, políticos y jurídicos que conjuntamente propician su surgimiento. No es, pues, posible, acercarse académicamente al tema del origen de los partidos políticos a través de la metodología de una sola de las disciplinas sociales y esperar comprender cabalmente el fenómeno con un marco teórico incompleto.

1.2.1. EL ORIGEN PARLAMENTARIO- ELECTORAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La teoría sobre el origen parlamentario - electoral de los partidos políticos es sustentada principalmente por Maurice Duverger, quien establece que el partido político moderno nació a mediados del Siglo XIX, como una de las consecuencias tanto de la implantación de las prerrogativas parlamentarias como del sufragio popular, innovaciones ambas que propiciaron que las asambleas políticas adquirieran una mayor importancia y complejidad.²³ De esta manera, al adquirir los miembros de las asambleas fuerza política e independencia comenzaron a formar grupos parlamentarios con diputados que sustentaban ideas e intereses afines. Por otro lado, la extensión del sufragio a un mayor número de personas hizo necesario organizar a estas últimas para que conocieran mejor a los futuros parlamentarios y, también, para que proyecten mejor su fuerza electoral. Así, en un primer momento nacieron los grupos parlamentarios y, posteriormente, del electorado surgieron los comités electorales. Por último, el citado proceso de gestión de los partidos se completó en una tercera fase, cuando se formó un puente de comunicación entre el grupo parlamentario y comité electoral, lo cual dio origen al partido político en su acepción moderna.

1.2.2. FACTORES DE AFINIDAD QUE PROPICIARON LA FORMACIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS Y DE LOS COMITÉS ELECTORALES

²³ Duverger, Maurice, Los partidos políticos, ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1980, p. 15.

Una vez descrita la tesis del origen parlamentario- electoral de los partidos políticos, conviene asentar algunos de los factores que motivaron la formación tanto de los grupos parlamentarios como de los comités electorales. Respeto a este punto podemos mencionar, en forma meramente enunciativa, algunos de los factores principales que facilitaron el nacimiento de los partidos: la ideología política, la procedencia geográfica, el interés político, la clase social e incluso hay quien habla de la corrupción como uno de los factores que determinaron el desarrollo de algunos grupos parlamentarios, como son los ingleses del Siglo XVIII, que conformaron el llamado gobierno por corrupción cuya característica principal era la sistemática compra de votos por parte de los ministros ingleses.²⁴

1.2.3. EL ORIGEN EXTERIOR DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

El partido político de origen exterior nace, a diferencia del de origen parlamentario - electoral, de una institución preexistente "cuya actividad propia se sitúa fuera de las elecciones y del parlamento" Entre los principales organismos exteriores que engendran un partido político de este tipo están, entre otros, los sindicatos, las sociedades de pensamiento, las iglesias, las asociaciones de antiguos combatientes, las sociedades secretas, las agrupaciones clandestinas, los grupos industriales y comerciales, y también los partidos políticos que fusionándose originan un nuevo partido.³⁴

1.2.4 CARACTERÍSTICAS QUE DIFERENCIAN A LOS PARTIDOS POLÍTICOS DE ORIGEN PARLAMENTARIO - ELECTORAL DE LOS DE ORIGEN EXTERIOR

No cabe duda que la diversidad de las condiciones que originan el surgimiento de los partidos políticos determina, en gran parte, que las características de estos últimos varíen también.

De esta forma, según Duverger, los partidos políticos de origen exterior denotan una organización centralizada, mientras que los partidos de origen parlamentario - electoral son descentralizados. La diferencia radica en que los primeros nacen desde arriba, mientras que los segundos reciben su impulso vital de la base. En los partidos de origen exterior, su organización es determinada por un núcleo preexistente, mientras que en aquellos partidos de origen parlamentario - electoral el centro no existe debido a que es creado con los grupos parlamentarios y los comités electorales. En cambio, un centro ya existente es difícil de modificar porque es éste, precisamente, el que determina las

²⁴ Idem, p. 18.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

13

características de la organización formal y material del partido, según su conveniencia.

Una segunda diferencia entre el partido de origen parlamentario - electoral y el de origen exterior, es la supuesta mayor disciplina de este último. Según Duverger, esta mayor disciplina se explica porque en el partido de origen exterior existe una organización preexistente "que relaciona naturalmente a todas sus células de base" a diferencia del de origen parlamentario - electoral que debe partir casi de la nada para su organización.

Respecto a la anterior explicación, hago los siguientes comentarios, el análisis hecho por Duverger, de la mayor o menor disciplina de los partidos, es insuficiente. Para mí, el partido político que nace de la reunión de un grupo de diputados con afinidades será menos disciplinado que uno de origen exterior porque las afinidades, que son su factor de cohesión, pueden variar en un momento dado según el devenir político, mientras que los factores que determinan la cohesión de un partido de origen exterior son casi siempre menos mutables, dando por ello mas estabilidad y disciplina al partido. A mayor abundamiento, el organismo que origina al partido ya ha pasado exitosamente la prueba del tiempo, y la muestra de su disciplina y fuerza como grupo radica, precisamente, en que nos se conforma con permanecer fuera del juego político, sino que busca acrecentar su poder político convirtiéndose en un partido político. En cambio, el partido político de origen parlamentario - electoral nace sin el apoyo de una organización preexistente, lo que implica que debe someterse aún a la prueba del tiempo que permitirá determinar si sus miembros comparten afinidades lo suficientemente importante como para poder consolidarse como un partido político o, por el contrario, su incipiente y frágil organización, en virtud de las mutaciones a que están sujetas las afinidades originales, ocasiona su desaparición.

Resumiendo, si bien la preexistencia de una organización es un factor que facilita el funcionamiento de un partido, es igualmente importante destacar que, y esto lo omite Duverger, una organización preexistente no sólo facilita la organización del partido desde un punto de vista teórico - estructural sino que es, también, la prueba más sólida de su madurez y vitalidad. En cambio, el partido político de origen parlamentario - electoral, no sólo no cuenta con el apoyo de un organismo preexistente sobre el cual fincar su estructura sino que la falta de uno hace factible que casi todo lo que se edifique en y por ese partido, sobre bases coyunturales de corto alcance, no resista el embate de las mutaciones políticas provocadas por la dinámica de la realidad social.

Una tercer diferencia entre el partido político de origen interno y el de origen exterior surge del papel que en ellos juega la figura del diputado, así como de las actividades electorales y parlamentarias de aquéllos. Como es de suponerse, el partido de origen interno, al formarse bajo el impulso político de los parlamentarios, da una gran importancia al papel que en la Asamblea desempeñan los diputados.

En cambio, el partido de origen exterior se encuentra menos influido por el parlamento por haberse originado fuera de él. Por otro lado, los asuntos que están sujetos a discusión en las legislaturas son el objetivo primordial del partido de origen parlamentario, mientras que para el de origen exterior, la conquista de escaños en la asamblea política es, aunque importante, sólo uno más entre muchos otros de sus objetivos. Esta última diferencia sustentada por Duverger es infundada, porque todo partido político contemporáneo tiene como finalidad primordial acceder al poder político mediante elecciones, con independencia de su origen e ideología. De otra manera estaríamos en presencia de un grupo político más, pero nunca de un partido político según la definición y las características que ya vimos anteriormente.

1.2.5. LAS INVESTIGACIONES DE K. JANDA

La calificación de los orígenes de los partidos políticos propuesta por Maurice Duverger en su trabajo pionero resultó incompleta casi desde un principio, porque sólo examinaba la génesis de los partidos en las democracias parlamentarias de países altamente industrializados y de gran tradición política. No obstante lo anterior, no es sino hasta 1961, con las investigaciones de K. Janda sobre la génesis de los partidos, que se logra demostrar empíricamente la existencia de tipos de orígenes no contemplados por Duverger.²⁵ Ese estudio de Janda, que abarcó 277 partidos políticos de todo el mundo, entre los que había 72 partidos africanos, mostró que un gran número de los partidos del mundo en vías de desarrollo no se ajustaban a la clasificación de Duverger. De esta manera, los estudios de Janda hicieron necesario considerar un tipo de origen de los partidos hasta entonces no contemplado académicamente. Nos referimos a aquellos partidos que surgen de la fusión o escisión de otros partidos políticos.

1.3. TEORÍAS INSTITUCIONALES DE CRISIS HISTÓRICA Y DESARROLLISTAS QUE EXPLICAN EL ORIGEN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Resultaba evidente, que el marco teórico sobre el origen de los partidos políticos tenía que ser modificado sustancialmente, si se quería en realidad estructurar una teoría de aplicación general. Esta situación propició que a mediados de la década de los sesentas surgieran nuevas teorías sobre el origen de los partidos políticos; entre los trabajos que desarrollaron estas teorías, cabe mencionar, principalmente, el de los norteamericanos Joseph La Palombara y M. Weiner, intitulado: *The Origin and Development of Political Parties*. Según estos autores, las principales teorías que explican el origen de los partidos son: las teorías institucionales, las teorías de las crisis históricas y las teorías desarrollistas.²⁶

²⁵ Michel Robert, Los Partidos Políticos, ed. Amorrortu, Buenos Aires 1983, p.9.

²⁶ La Palombara, Joseph, Politics within Nations, Princeton, Princeton University Press, 1974, p. 51

1.3.1. LAS TEORÍAS INSTITUCIONALES

Las teorías institucionales explican el origen de los partidos políticos en relación con la evolución de los cuerpos parlamentarios. Dentro de estas teorías están, entre otras, la ya vista de Duverger y la de Max Weber.

Según Weber las asambleas políticas pasaron a través de diversas fases, al ser modificadas por la clase aristocrática, por pequeños grupos de notables y por la democracia plebiscitaria, dando nacimiento a los partidos políticos modernos.

Por otro lado, la existencia del sufragio elitista que implicaba una participación política restringida hacia innecesaria, en un principio, la formación de grupos políticos bien organizados. Sin embargo, la extensión del sufragio vino a modificar la estructura política, dando nacimiento, en el Siglo XIX, a los partidos políticos propiamente dichos. Así, los primeros partidos políticos en el término científico de la palabra surgieron principalmente en Europa Occidental y en los Estados Unidos. En Inglaterra, por ejemplo las reformas electorales de 1832, 1867 y 1884 estuvieron íntimamente vinculadas con el surgimiento de los partidos políticos modernos.

1.3.2. LAS TEORÍAS DE LAS CRISIS HISTÓRICAS

No todos los partidos han tenido su origen en el interior de los cuerpos parlamentarios. Muchos de los partidos políticos contemporáneos de mayor importancia surgieron afuera del sistema político imperante y a menudo a contrapelo de éste. De ahí que resulte necesario considerar a los partidos cuyo origen se relaciona con las crisis ocasionadas por el proceso del *nation building*. Las dos crisis principales ocasionadas por el proceso de la construcción de naciones son la de la legitimidad y la de la participación. Respecto a la crisis de la legitimidad, se puede decir que los partidos políticos más antiguos, por ejemplo, surgieron - como ya vimos - dentro de los parlamentos en una época en que la legitimidad de las instituciones representativas no estaba bien cimentada aún. Era natural, por tanto, que en esa época el concepto de lo que era un partido político fuera una idea vaga que existía en las mentes de muy pocos hombres. Sin embargo, al materializarse los movimientos y organizaciones que cuestionaban la legitimidad del *status quo*, surgió un impulso novedoso y fuerte que estaba dirigido a la formación de partidos de nuevo cuño. Así, el movimiento que culminó en la Revolución Francesa es un ejemplo de una crisis forjadora de partidos.

Igualmente, los movimientos de corte nacionalista que pusieron fin a los regímenes coloniales también engendraron, a menudo, nuevos partidos. Este tipo

de movimientos no siempre han comenzado como un ataque directo a la legitimidad del *status quo*, sino más bien como reflejo del esfuerzo de pequeños grupos de individuos que buscan influir en las políticas coloniales.

Pero la ignorancia a las peticiones de estos grupos por parte de las autoridades coloniales llevó a los disidentes a buscar el apoyo popular, formándose así partidos políticos de ideología anticolonialista y de un exacerbado nacionalismo. A guisa de ejemplo están los casos de Ceilán y de algunas antiguas colonias francesas en las que los movimientos independentistas no nacieron de las masas sino de las élites patronales.

Ahora bien, existe otra crisis de la que también surgen algunos partidos políticos modernos. Nos referimos a la crisis de la participación. Esta crisis ocasiona la proliferación de organizaciones de masas de trabajadores tales como los sindicatos o las cooperativas que, con la extensión del sufragio, originaron partidos políticos de masas que buscaban participar en la toma de decisiones políticas.

1.3.3. LAS TEORÍAS DESARROLLISTAS

Las teorías desarrollistas se caracterizan por vincular el surgimiento de cierto tipo de partidos políticos con procesos globales de desarrollo y de modernización. El partido de masas, según La Palombara, es un producto de la Revolución Industrial. Así, dentro de este contexto, el advenimiento de una sociedad industrial propició el desarrollo urbano que, a su vez, originó el surgimiento de organizaciones de masas que buscan participar políticamente. Asimismo, las concentraciones industriales facilitan la movilización de masas con fines políticos. Por otro lado, los efectos técnicos de la industrialización sobre los transportes las comunicaciones y la educación, aumentan el número de personas que desean participar en el gobierno.

Las anteriores ideas de La Palombara y de Weiner constituyen, sin duda, un adelanto teórico con respecto a las ideas de Duverger, puesto que al considerar a las crisis históricas, al desarrollo y a la modernización como elementos que propician el nacimiento de cierto tipo de partidos, están incorporando a su marco teórico a un gran número de partidos, de un nuevo cuño, que habían permanecido al margen de los trabajos teóricos importantes sobre los partidos políticos.

1.3.4. EL ORIGEN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS CONTEMPORÁNEOS Y LA LUCHA DE CLASES

Las teorías sobre el origen de los partidos políticos que hemos considerado nos ofrecen, en su conjunto, una visión bastante completa sobre los factores (inmediatos) que dieron nacimiento a los partidos políticos, pero nos parece que en ellas se omite considerar directamente a la lucha de clases como una de las causas (mediatas) del nacimiento de los partidos políticos. Así pues, para completar el cuadro teórico sobre el origen de los partidos políticos es necesario considerar, primeramente, al parlamento como "una de las instituciones a través de las cuales la clase dominante - la burguesía - mantiene y ejerce su dominio."²⁷

El parlamento - señala Guerin - fue: "Ante todo, el alma defensiva de la burguesía en cuanto tuvo la vitalidad de ser doblemente eficaz frente al doble enemigo: nobleza, absolutismo monárquico y, en definitiva, *ancienne regime*, de una parte, y masas populares y trabajadores, de otra"

Por otro lado, aunque es indudable que la representación política y la institución parlamentaria constituyeron avances considerables en la evolución hacia la democracia integral de los sistemas políticos no se puede dudar, tampoco, de su orientación política estrictamente burguesa puesto que eludían los peligros de la democracia directa, y dado que el parlamento admitía en su seno sólo a hombres propietarios e instruidos, el pueblo quedaba excluido. Respecto al parlamento y a la teoría de la representación, Duverger dice que:

"Está hábil construcción de la inteligencia vino a resolver la contradicción entre la ideología liberal, que hizo del pueblo la base del poder, y el miedo de la burguesía a ser arrollada por el pueblo."

Sin embargo, con el paso del tiempo la dinámica social vino a modificar la anterior situación. La creciente importancia y fuerza de la clase trabajadora propició el nacimiento de partidos políticos de las clases dominadas: El partido de masas nace, pues, como canal para conducir la energía política de las masas que buscan participar en la conducción del gobierno.

²⁷ Cabo Martín, Carlo de, Algunos aspectos de la problemática "Representación - Partidos Políticos", en la obra: Teoría y práctica de los partidos políticos, ed. Cuadernos para el Diálogo Madrid, 1977, p.44

CONCLUSIONES

En términos históricos los partidos políticos tienen una reciente vinculación con la democracia. En sus inicios, la democracia moderna tuvo sus primeras experiencias sin la presencia de partidos tal y como hoy los conocemos. No obstante, una vez que los partidos surgieron y se consolidaron, adquirieron una vinculación íntima con la democracia representativa, a grado tal que hoy no se concibe ésta sin la existencia y la actuación de los partidos políticos.

En las sociedades modernas y democráticas los partidos políticos juegan una serie de relevantes funciones para la sociedad y el Estado. Basta referirse a su importante contribución a los procesos electorales y a la integración de las instituciones de representación y de gobierno, en que los partidos son actores fundamentales; a la socialización política, a la formación de la opinión pública, o a la dinámica del sistema de partidos que ofrece a la ciudadanía diversas opciones de proyectos y programas políticos, al tiempo que permite un juego institucional de pesos y contrapesos necesario a la vida democrática.

Hoy, por sus emergentes transformaciones económicas, políticas, sociales y culturales, presenciamos un amplio y profundo debate acerca de los partidos, sobre su actuación y su capacidad de procesar los retos actuales que les plantean los cambios en la sociedad y en el Estado.

CAPITULO II

EL FINANCIAMIENTO A LOS PARTIDOS POLITICOS EN MEXICO Y EL DESPOJO DEL PODER

2.1. LAS BASES HISTORICAS DEL SURGIMIENTO Y SU EVOLUCION LEGISLATIVA

Al concluir la Independencia de México los partidos que participaron eran organizaciones sin militancia, disciplina o jerarquía, quienes tenían el control en esa época eran las logias masónicas que manejaban las organizaciones políticas importantes, los liberales y conservadores.

No tuvieron mucho éxito las agrupaciones políticas en el siglo XIX. A principios del siglo XX se reactivan varias agrupaciones liberales, sin lograr su propósito por la represión porfirista en contra de estos.

Los partidos políticos en México se han regulado por las leyes electorales. La primera que reglamentó los partidos políticos fue la Ley Electoral del 19 de diciembre de 1911, promulgada por el presidente Madero. En esta ley se señalan de una manera muy breve los requisitos para su constitución y su funcionamiento: a) Que se constituyeran en una asamblea de 100 ciudadanos; b) que se hubiera aprobado un programa político y de gobierno; c) que se eligiera una junta que tuviera la representación del partido; d) que fuera protocolizada la asamblea ante notario, y e) que tuviera publicaciones periódicas.²⁸

En 1916 Venustiano Carranza expidió una ley electoral para regular las elecciones de diputados al Congreso Constituyente, en 1917 otra que rigió las elecciones de los poderes constituidos. Agregando que los partidos políticos no debían llevar nombre o denominación religiosa ni formarse exclusivamente a favor de individuos de determinada raza o creencia.

La ley electoral de 1918 restablece los requisitos y penalidades de los partidos políticos instituyendo las candidaturas individuales y equiparlas a las de los partidos políticos.

Los antecedentes históricos más significativos respecto a la materia de financiamiento para los partidos políticos, se remontan al año de 1930, fecha en la cual **el gobierno de la república autorizó a la Secretaría de Hacienda y**

²⁸ Véase Legislación Electoral Mexicana-1973, p. 186.

Crédito Público y al Departamento del Distrito Federal para que retuvieran a los servidores públicos el equivalente a siete días de salario por año como cuota de membresía para apoyar al Partido Nacional Revolucionario.

Dicho esquema de financiamiento, manifestaba una fuerte tendencia a la rigidez y a limitar la expresión de la pluralidad política e ideológica de los ciudadanos, por tal motivo, fue suprimido por el Ejecutivo Federal en el año de 1937. Sin embargo se siguió dando en la práctica tal aportación cuyo monto dependía del nivel jerárquico del funcionario donante.

Es a partir de esta fecha que el esquema de financiamiento de los partidos políticos en nuestro país se sustentó en forma general, a través de las diversas aportaciones económicas de sus miembros y simpatizantes, así como de los candidatos triunfantes en puestos de elección popular.

No fue sino hasta la Ley Electoral Federal de 1946 cuando los partidos fueron reglamentados de manera más exhaustiva. El capítulo III de la ley, compuesto por 18 artículos, se refiere a ellos. El artículo 22 estableció por primera vez un concepto jurídico de partido. El artículo 23 afirmaba que, para efectos de la ley, solamente serían reconocidos como partidos políticos los partidos nacionales.²⁹ El artículo 24 detallaba los requisitos de constitución precisando que los partidos no debían contar con un número de asociados inferior a 30000 en la República, siempre que, por lo menos, en las dos terceras partes de las entidades federales se organizaran legalmente con no menos de 1000 ciudadanos en cada una, y con la obligación de normar su actuación pública de acuerdo con los preceptos de la Constitución. Se consignaba en el precepto en cuestión que quedaba prohibido aceptar pacto o acuerdo que obligara al partido a actuar subordinadamente a una organización internacional, o depender a afiliarse a partidos políticos extranjeros. Deberían también los partidos, según el artículo 24, adoptar una denominación propia y distinta, la que no podría contener alusiones a asuntos de carácter religioso o racial. Finalmente, y de acuerdo con el precepto aludido, los partidos debían encauzar su acción a través de medios pacíficos y formular un programa político que contuviera las finalidades y los medios de actividad gubernamental para resolver los problemas nacionales. Según Francisco Paoli y De Andrea Sánchez,³⁰ este artículo establecía un control ideológico - programático al estatuir que las actividades políticas de los partidos nacionales deberían ser compatibles con los preceptos de la constitución con el respeto a las instituciones nacionales. De hecho, algunos partidos mexicanos perdieron su registro por tener relaciones con organizaciones extranjeras; tal fue el caso del Partido Comunista Mexicano, que obtuvo su registro el 13 de mayo de 1946 sólo para perderlo el 21 de febrero de 1949 "por sus relaciones con organizaciones extranjeras".

²⁹ Javier López Moreno, La Reforma Política en México, ed. centro de documentación política, México, 1979, p. 64.

³⁰ Francisco Paoli, Legislación Electoral y Proceso Político en Justicia, México, tomo I, núm. 10, julio de 1978, p. 195.

La ley de 1946, en artículo 25, estituyó la necesidad de un sistema de elección interna para designar a los candidatos que el partido designará en las elecciones, así como el deber de que los partidos observaran un programa y un método de educación política para sus miembros, además de un sistema de sanciones para los afiliados que faltaran a los principios morales o políticos del partido según la respectiva estructura y organización. De Andrea Sánchez manifiesta que al establecerse un sistema de elección interna no se determinó si la elección debía ser democrática o no, con lo que se dejaban abiertas las puertas a la tendencia oligárquica de los partidos.³¹

El artículo 26 de la Ley de 1946 estipuló que los partidos deberían funcionar por medio de sus órganos fundamentales, que serían por lo menos: una Asamblea Nacional y comités directivos en cada entidad federativa.

En tanto al registro, la ley establecía que la personalidad jurídica de los partidos se adquiría con él. El procedimiento se realizaba ante la Secretaría de Gobernación, la cual comprobaba el cumplimiento de los supuestos del artículo 24. Una vez obtenido el registro y publicado en el Diario Oficial de la Federación, los partidos adquirían personalidad jurídica y gozaban de los derechos inherentes a la misma, pudiendo adquirir bienes, etc. El registro se podía negar o cancelar temporal o definitivamente cuando se infringieran los supuestos del artículo 24 de la Ley. La cancelación definitiva implicaba la disolución legal de la agrupación política. Los partidos sujetos a cancelación temporal o definitiva gozaban de la garantía de audiencia. La cancelación debía publicarse también en el Diario Oficial de la Federación.

En la reforma de 1949 se introduce la figura de declaración de principios así como la del comité local.

En 1951 se expidió una nueva Ley Electoral que en síntesis contenía la misma estructura de la Ley de 1946, aunque agravaba requisitos a los partidos. Así, en cuanto a la definición de partidos, el artículo 27 de la Ley de 1951 agregaba un párrafo a la anterior de 1946 y señalaba que los partidos políticos registrados eran auxiliares de los organismos electorales y compartían con ellos la responsabilidad en el cumplimiento de los preceptos constitucionales en materia electora. Adición que para algunos constituía un avance en la regulación jurídica de los partidos, en tanto que se les reconocía una naturaleza jurídica mixta, puesto que realizaban además de las privadas actividades públicas.

³¹ Francisco José de Andrea Sánchez, Teoría y Marco Jurídico de los Partidos Políticos (Tesis Profesional), UNAM, México, 1982, p. 175.

El registro de los partidos se hizo más complicado en la Ley de 1951. Para obtenerlo los partidos políticos deberían acreditar que cumplieran con los requisitos de constitución, estatutos y órganos fundamentales señalados en los artículos 29, 30 y 31 de la ley; que contaban en el país con más de 30 000 asociados, debiendo acompañar lista de nombres, domicilios y demás generales de todos y cada uno de los miembros que tuvieran inscritos; que hubieran celebrado, cuando menos en las dos terceras partes de las entidades de la República, una asamblea en presencia de un notario o funcionario que hiciera sus veces; que por medio de testigos de calidad ajenos a la agrupación se comprobara la identidad de las personas afiliadas y su residencia, en proporción no inferior a 5%; que en las asambleas se designaran delegados para la reunión general constitutiva del partidos y que la declaración de principios, programa y estatutos, después de aprobados en las asambleas parcial y general, fueran protocolizados ante notario.

La Ley de 1951 aumentó las causas de cancelación del registro al establecer que cuando un partido no llenara los requisitos legales, o que su actuación no se ciñera a la Ley, podría decretarse la cancelación temporal o definitiva de su registro. La cancelación temporal procedía por no verificar elecciones internas para designar candidatos; por no funcionar por medios de sus órganos fundamentales; por no sostener una publicación mensual y oficinas permanentes, y por no sostener centros de cultura cívica para sus afiliados. La cancelación definitiva procedía —implicaba la disolución de la agrupación política— cuando el partido no normara su actuación pública por los preceptos de la Constitución Política y cuando no respetara las instituciones que ésta establecía, así como cuando no encauzara su acción por medios pacíficos, también introdujo las figuras de confederación que después se llamaría frente y la de coalición de partidos políticos.

En 1963 la reforma a la Constitución estableció el sistema de los "diputados de partido" constitucionalizando implícitamente a los partidos. El objetivo de la reforma fue la estabilidad política. Miguel de la Madrid lo señaló cuando dijo: "Las reformas mencionadas constituyen la medida más seria y trascendente que se ha adoptado en México en materia de instituciones políticas desde la consolidación de la prohibición constitucional absoluta para la reelección del Presidente de la República".³² De esta forma, se alentó a la oposición para que participara en su ingreso a la Cámara de Diputados dando cauce a sus aspiraciones, y sobre todo preservando el sistema de gobierno establecido.

Con la reforma a la Constitución de 1963, vino también una modificación a la Ley Electoral de 1951. En ella se introdujeron: la figura de las exenciones fiscales para los partidos políticos legalmente registrados y se establecieron

³² Miguel de la Madrid, Reforma a la Constitución Federal en Materia de Representación, en Revista de la Facultad de Derecho de México, núm. 509, México, 1963, p. 356.

algunos ajustes para el caso de las confederaciones y coaliciones de partidos tratándose de los diputados de partido.

En 1972 se reformó nuevamente el sistema de diputados de partidos a fin de reducir el porcentaje de 2.5% que se había establecido en 1963, a 1.5% de la votación, para que los partidos de la oposición pudieran tener derecho a acreditar diputados en la Cámara. Asimismo, se elevó el número máximo obtenible de diputados de partido y se establecieron las condiciones del acreditamiento, según los sufragios que se hubiesen obtenido.

El 5 de enero de 1973 fue expedida una nueva Ley Federal Electoral, que dedicó 24 artículos a los partidos. El artículo 17 de esta ley señaló, en cuanto al concepto de partido, que éstos son asociaciones instituidas en los términos de la ley e integradas por ciudadanos en pleno ejercicio de sus derechos políticos para fines electorales, de educación cívica y orientación política, y que concurren a la formación de la voluntad política del pueblo, compartiendo con los organismos electorales la responsabilidad del proceso electoral de conformidad con la Constitución y las leyes vigentes. El artículo 22, en sus fracciones II y III, precisó como novedad el que los estatutos de los partidos especificaran los procedimientos de afiliación y los derechos y obligaciones de los miembros, así como los sistemas de elección interna para la renovación de sus cuadros dirigentes que no podrían consistir en actos públicos semejantes a los comicios constitucionales.

La ley de 1973 fija, en su artículo 23, los requisitos para la constitución de los partidos y las bases para el registro de los mismos. Se determinó, así, que un partido debía: I. Contar cuando menos con un número de 2 000 afiliados en cada una de las dos terceras partes de las entidades federativas, siempre que el número total de afiliados en todo el país no fuera inferior a 65 000; II. Haber celebrado cuando menos en cada una de las dos terceras partes de las entidades de la República una asamblea, en presencia de un juez, notario público o funcionario que haga a sus veces, para certificar que: a) Fueron exhibidas listas nominales de afiliados de la entidad respectiva, clasificada por municipios o delegaciones; b) concurrieron al acto cuando menos los 2 000 afiliados requerido; c) entre los presentes se encontraban afiliados avecindados en, cuando menos, la mitad de los municipios o delegaciones de la entidad, en un mínimo de 25 personas por municipio o delegación; d) fueron aprobados su declaración de principios, programa de acción y estatutos, y c) se eligieron delegados propietarios y suplentes para la asamblea nacional constitutiva del partido en la forma prevista en sus estatutos; III. Haber celebrado una asamblea nacional constitutiva ante la presencia de un notario público, el cual debía certificar: a) Que asistieron los delegados propietarios o suplentes elegidos en las asambleas locales y que acreditaron, por medio de los certificados correspondientes, que éstas se celebraron de conformidad con lo prescrito en la fracción II; b) que comprobó la identidad y residencia de los delegados, por medio de la credencial permanente

de elector y otro documento fehaciente, y c) que fueron aprobados su declaración de principios, programa de acción y estatutos. Hecho todo lo anterior, la Secretaría de Gobernación dispónia de 120 días naturales para resolver la solicitud de registro de un partido.

Con la Ley de 1973 se obligó a los partidos políticos a integrarse a la Comisión Federal Electoral, así como a los organismos electorales locales.

Entre las obligaciones genéricas que la ley de 1973 exigía a los partidos, había que mencionar los siguientes: observar las prescripciones consignadas en su declaración de principios y programa de acción; mantener el mínimo de afiliados en las entidades federativas y en todo el país; ostentarse con la denominación, emblema y color y colores que tuvieran registrados; observar los procedimientos de afiliación, practicar los sistemas de elección interna de sus cuadros dirigentes y candidatos, así como funcionar a través de sus órganos fundamentales, en los términos de la ley, y mantener oficinas, editar una publicación propia por lo menos mensual y sostener centros de cultura cívica para sus miembros.

Una de las innovaciones de la Ley de 1973 consistió en el establecimiento de un capítulo de prerrogativas de los partidos políticos, añadiendo a las exenciones fiscales ya conocidas las franquicias postales y telegráficas. También se permitió a los partidos el acceso a la radio y televisión, aunque sólo durante los periodos de campaña electoral.

En el gobierno de López Portillo, en 1977, se concibió una reforma política más amplia, comparada con las anteriores. Algunos opinan que la razón de la misma fue el fracaso en la configuración de un sistema de partidos competitivo, así como la crisis económica de 1976.³³ Jorge Carpizo explicó las finalidades de esa reforma:

- a) que el sistema político mexicano no se vaya a desestabilizar, y para ello se abren cauces que canalicen las inquietudes políticas y sociales; ; b) reforzar el sistema político ante la crisis económica; c) ampliar la representación nacional, permitiendo que las fuerzas minoritarias estén debidamente representadas en la Cámara de Diputados, los congresos locales y los municipios de más de 300 000 habitantes, y así garantizar la manifestación plural de las ideas; d) auspiciar la tolerancia entre los diversos sectores y corrientes de pensamiento; e) mantener la legitimidad de la representación política y de ese modo conservar el control que el gobierno tiene sobre amplias clases de la sociedad; f) promover una mayor

³³ Octavio Rodríguez Araujo, *La Reforma Política y los Partidos Políticos en México*, ed. siglo XXI, México 1979, p. 64.

participación de los ciudadanos en la actividad política: g) fortalecer al poder legislativo y tratar de lograr que ejerza algunas de sus funciones de control respecto al ejecutivo; h) conseguir que el gobierno tenga interlocutores válidos que representen diversas fuerzas sociales del país; i) reforzar y ampliar nuestra unión nacional a través de captar mejor la pluralidad en la representación popular.³⁴

De esta forma, y con esa intención aperturista, el artículo 41 de la Constitución fue adicionada con cinco párrafos para constitucionalizar los partidos.³⁵ El precepto constitucional en este sentido, en sus párrafos del dos al seis, quedó como sigue:

Los partidos políticos son entidades de interés público, la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de los ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley. En los procesos electorales federales los partidos políticos nacionales deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para su actividad tendentes a la obtención del sufragio popular. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

La novedad de la **constitucionalización de los partidos políticos** en el derecho mexicano significó una concreción particular de su naturaleza jurídica **como entidad de interés público**. Para Carpizo ello vino a significar que **el Estado tiene la obligación de asegurar a los partidos "las condiciones indispensables para que se desarrollen**, entre las que se cuentan las disponibilidad de medios para difundir sus declaraciones de principios, sus programas de acción, sus tesis, sus opiniones y sus razonamientos en torno a los problemas de la Nación.³⁶ Cabe recordar, por otra parte, que en México tienen categoría de entidades de interés público los sindicatos y los ejidos.

Como consecuencia de la constitucionalización de los partidos se expidió la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977. A los

³⁴ Jorge Carpizo, La Reforma Política Mexicana de 1977, en Anuario Jurídico, VI, UNAM, México, 1979, pp. 47-48.

³⁵ Amador Rodríguez Lozano, Comentario del artículo 41 de la Constitución, en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, UNAM, México, 1985, pp. 105-108.

³⁶ Jorge Carpizo, La Reforma Política Mexicana de 1977, op. cit., p. 53.

partidos políticos la nueva Ley les dedicó 55 artículos, refrendándose la tendencia maximalista en la legislación.

De entre el artículo de la nueva Ley cabe destacar lo referente a las funciones que asigna a los partidos. El artículo 20 señala que éstas son: propiciar la articulación social y la participación democrática de los ciudadanos; promover la formación ideológica de sus militantes; coordinar acciones políticas, conforme a principios y programas, y estimular discusiones sobre intereses comunes y deliberaciones sobre objetivos nacionales a fin de establecer vínculos permanentes entre la opinión pública ciudadana y los poderes públicos.

De acuerdo con la Ley de 1977, para que un grupo pudiera constituirse como partido era necesario que reuniera los siguientes requisitos: contar con 3000 afiliados, cuando menos, en cada uno de la mitad de los distritos electorales uninominales; el número total de afiliados en el país deberá ser, en cualquiera de los dos casos, no inferior a 65 000; haber celebrado en cada una de las entidades federativas o de los distritos electorales uninominales una asamblea en presencia de un juez municipal, de primera instancia o de distrito, notario público o funcionario acreditado, en la que se certificaran los extremos legales necesarios para dar vida al partido, y haber celebrado una asamblea nacional que en presencia de cualquiera de los funcionarios autorizados dé fe del cumplimiento de los requisitos legales establecidos para el efecto.

La principal innovación de la Ley de 1977 residió en el establecimiento de dos tipos de registro: el definitivo y el condicionado. Para obtener el registro definitivo era necesario reunir todos los requisitos exigidos para la constitución. El registro condicionado se otorgaba cuando no se reunían todos los requisitos, pero se demostraba que el grupo político en cuestión contaba con una declaración de principios, con un programa de acción y estatutos, además de que representaba una corriente de opinión y que había realizado una actividad política previa. El registro definitivo se otorgaba a estas agrupaciones cuando lograran 1.5% del total de los votos en las elecciones para las que se había otorgado el registro condicionado.

En 1986 de nuevo se reformó la Constitución (artículos 52; 53, segundo párrafo; 54, primer párrafo y fracciones II, III, IV; 56, 60 y 77, fracción IV). Días después se expidió el Código Federal Electoral (promulgado el 12 de febrero de 1987) que dedica su libro segundo a los partidos y organizaciones políticas.

Con respecto al tema de la democracia interna, al hablar de las funciones de los partidos, el artículo 27, fracción V del Código Federal Electoral de 1987, dice que los partidos deben estimular la observancia de los principios democráticos en el desarrollo de sus actividades.

En materia de constitución, se mantienen a grandes rasgos los mecanismos que la Ley de 1977 había exigido. Sin embargo, en cuanto al registro, el Código Federal Electoral suprimió la modalidad del registro condicionado en cuanto que suponía una especie de *capitis diminutio* para los partidos que conforme a él funcionaban.³⁷

En el renglón de derechos y obligaciones, El Código Federal Electoral los amplió con respecto a la ley anterior de 1977. Los derechos de los partidos son en ese Código:

- I. Ejercer la corresponsabilidad que la Constitución y este Código les confiere en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral;
- II. Gozar de las garantías que este Código les otorga para realizar libremente sus actividades;
- III. Recibir las prerrogativas y el financiamiento público en los términos de este Código;
- IV. Postular candidatos en las elecciones federales;
- V. Participar en las elecciones estatales y municipales, en los términos del último párrafo del artículo 41 de la Constitución;
- VI. Formar parte de la Comisión Federal Electoral, de las comisiones locales y comités distritales electorales;
- VII. Proponer nombres de ciudadanos para desempeñar los cargos de escrutadores, propietarios y suplentes, en las mesas directivas de casilla;
- VIII. Nombrar representantes ante las mesas directivas de casillas;
- IX. Nombrar representantes generales, y
- X. Las demás que les otorgue este Código (artículo 39).

Las obligaciones que estableció el artículo 45 del Código son:

- I. Mantener el mínimo de afiliados en las entidades federativas o distritos electorales, requeridos por su constitución y registro;
- II. Ostentarse con la denominación, emblema y color o colores que tenga registrados;
- III. Cumplir sus normas de afiliación y observar los procedimientos que señalen sus estatutos par la postulación de candidatos;
- IV. Mantener en funcionamiento efectivo sus órganos de dirección nacional, estatales, distritales y, cuando así lo establezcan sus estatutos, los municipales y regionales;
- V. Contar con domicilio social para sus órganos directivos;
- VI. Editar por los menos una publicación mensual de divulgación, y otra de carácter teórico trimestral;
- VII. Sustener un centro de formación política;
- VIII. Publicar y difundir en las demarcaciones electorales en las que participen, la plataforma electoral mínima que el partido y sus candidatos sostendrán en la elección de que se trate;
- IX. Registrar listas completas de candidatos a diputados según el principio de representación proporcional, en todas las circunscripciones plurinominales de la elección de que se trate;
- X. Registrar fórmulas de candidatos a

³⁷ Francisco J. de Andrea Sánchez, *Partidos Políticos en la Renovación Política y el Sistema Electoral Mexicano*, ed. Porrúa, México, 1987, p. 162.

diputados federales por mayoría relativa, por lo menos en 100 distritos electorales uninominales; XI. Comunicar a la Comisión Federal Electoral cualquier modificación a su declaración de principios, programas de acción o estatutos y los cambios de sus órganos directivos o de su domicilio social dentro de los 30 días siguientes a la fecha en que lo hagan; XII. Designar a sus representantes en el Comité Técnico y de Vigilancia, en las Comisiones Estatales de Vigilancia, en los Comités Distritales de Vigilancia del Registro Nacional de Electores; XIII. Actuar y conducirse sin ligas de dependencia con los partidos políticos, organismos o entidades extranjeras y de ministros de culto de cualquier religión o secta; y XIV. Las demás que establezca este Código.

El Código de 1987 siguió conteniendo disposiciones sobre las prerrogativas de los partidos políticos. Para el efecto, se establece en él el acceso de los partidos en forma permanente a la radio y la televisión. Cada partido político podía disfrutar conforme a esa normativa de un tiempo mensual de 15 minutos, y en los períodos electorales se regulaba un incremento en las transmisiones. Se creó en esa ley una Comisión de Radiodifusión encargada de la producción y difusión de los programas de radio y televisión de los partidos.

La financiación pública se consideró en la ley de 1987 de la siguiente manera: Se le da carácter de complementaria, y se estipula que es independiente de las erogaciones que el gobierno tiene que realizar para cumplir con las demás prerrogativas establecidas a favor de los partidos (participación en los medios de comunicación, régimen fiscal privilegiado, y franquicias postales y telegráficas).

La ley de 1987 tuvo en consideración también las asociaciones políticas nacionales. Estas tenían como finalidad dar cabida a corrientes políticas nacientes, incipientes, que no son lo suficientemente fuertes en términos electorales para tener acceso al sistema de partidos al no llenar los requisitos cuantitativos que la ley ordenaba y mandaba. La ley a estas asociaciones les concedió franquicias postales, telegráficas y apoyos materiales para sus tareas editoriales.

La ley de 1987 reguló los frentes, coaliciones y fusiones de partidos. Se llama frente a las alianzas formadas para alcanzar objetivos políticos y sociales compartidos de índole no electorales de carácter transitorio. La fusión, en cambio, es una alianza para formar un nuevo partido.

En cuanto a la pérdida de registro de un partido político, la ley señaló como causas las siguientes:

Artículo 94. I. No obtener el 1.5% de la votación nacional, en ninguna de las elecciones federales; II. Haber dejado de cumplir con los requisitos necesarios para obtener el registro; III. Incumplir con las obligaciones que le señala el Código; IV. Haber sido declarado disuelto por acuerdo de sus miembros, conforme a lo que establezcan sus estatutos; V. Haberse fusionado con otro partido político, en los términos del artículo 93 de este Código; VI. No publicar ni difundir en cada elección federal en que participe su plataforma electoral mínima, y VII. Aceptar tácita o expresamente propaganda proveniente de partidos o entidades del exterior y de ministros de culto de cualquier religión o secta.

La decisión de pérdida de registro en esa normativa era tomada por la Comisión Federal Electoral y publicada en el Diario Oficial de la Federación.

De lo expuesto, puede desprenderse claramente que las referencias de la ley de 1987 a la democracia interna de los partidos políticos fueron meramente retóricas. Frases como "Estimular la observancia de los principios democráticos en el desarrollo de sus actividades", o la declaración de principios contendrá "la obligación de conducir sus actividades por medios pacíficos y por la vía democrática", corroboran lo dicho, en tanto que no se preveía sanción o consecuencia jurídica alguna para el caso de incumplimiento.

Por otra parte, es revelador que un órgano como la Comisión Federal Electoral fuera el encargado de controlar y dirigir la actividad de los partidos. Esta institución era a todas luces un instrumento del Poder Ejecutivo mexicano, que entre otras cosas podía servir para maniatar las funciones de los partidos de oposición. Su composición mayoritariamente integrada por hombre surgidos y fieles a las Instituciones del sistema político tradicional y del partido dominante, no hacía pensar otra cosa. La Comisión en realidad era una prolongación de la administración que velaba por el registro, funcionamiento y cancelación de los partidos. Situación inconcebible para cualquier Estado de derecho democrático en donde la mayoría de las funciones que tenía la Comisión federal Electoral son desarrolladas por órganos jurisdiccionales independientes del Poder Ejecutivo.

La ley de 1987, en materia de procedimientos de elección interna y de derechos y obligaciones de los militantes, dejó un espacio de libertad muy grande a los partidos, por lo cual no era impensable el que éstos en sus documentos básicos contravinieran derechos tan elementales como el del sufragio. Para ella sólo basta recordar el artículo 156 de los anteriores estatutos del PRI.

Aspectos como el del mandato imperativo en México no tiene caso ni discutirlos. El PRI, el sistema político, la esperanza de una carrera política prometedora, etc., hacen de él el pan de cada día. Igual sucede con la práctica de

afiliación colectiva, o con la hasta hace poco vigente (claro, no de manera expresa) prohibición de tendencias al interior del partido dominante.

En cuanto a los controles, cabe mencionar que la ley de 1987 hacía factible que las decisiones de la Comisión Federal Electoral fueran recurridas ante el Tribunal de lo Contencioso Electoral mediante el recurso de apelación, pero el máximo instrumento de defensa de los derechos fundamentales en México, que es el amparo, no procede en materia política.

Igualmente, las decisiones que toman los órganos arbitrales de los partidos no son susceptibles de amparo. De esta forma, un afiliado al que le han violado sus derechos fundamentales en el seno del partido carece de medios de defensa constitucionales. Lo mismo ocurre para los partidos, en caso de la violación al principio de igualdad de oportunidades que debe privar entre ellos. La solución en caso de controversia era competencia de la Comisión Federal Electoral y ahora del Instituto Federal Electoral. La impugnación a ese tipo de resoluciones correspondía al Tribunal de lo Contencioso Electoral como actualmente al Tribunal Federal Electoral. Lo que antes ni ahora es garantía suficiente.

De esta suerte, la concepción de partidos en la ley mexicana de 1987 reforzaba los aspectos burocráticos del mismo. La ley en ningún caso se preocupaba en serio por el interior del partido, por los derechos y obligaciones de los militantes, por la estructura democrática, por la organización democrática, por los procedimientos democráticos, por los tribunales arbitrales, por las sanciones, por el derecho a la existencia de facciones, por la controversia ideológica, por la necesidad de medios de defensa y de controles jurisdiccionales. Su preocupación se agotaba en la exterioridad del partido, pero no de modo que se buscara la igual libertad e igualdad entre los partidos, sino de modo que el sistema político conservara el poder, cediendo tan sólo una parte de él, para intentar legitimarse al interior y exterior del Estado mexicano como régimen pluralista y democrático, y una prueba de ello era el órgano de control de los partidos (Comisión Federal Electoral), que por su composición, estructura y funcionamiento estaba destinado a ser el guardián de los establecido. Era y es necesario dar más competencia a los órganos jurisdiccionales en esta materia.

La ley de 1987, en síntesis, era un cuerpo abultado, mastodóntico, que no regulaba los aspectos esenciales para que los partidos se desarrollaran de manera democrática dentro y fuera de ellos.

2.1.1. LAS PROPUESTAS DE LOS PARTIDOS POLITICOS EN LA REFORMA ELECTORAL DE 1989.

La reforma constitucional electoral de 1989 fue producto de múltiples propuestas, tanto de partidos como de ciudadanos. Esas propuestas y puntos de vista se vertieron en la prensa, en los medios académicos, en ensayos, etcétera, pero donde se recogieron fue en importantes consultas públicas, unas organizadas por la desaparecida Comisión Federal Electoral, y otras convocada por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados.³⁸

En la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales se abordó el siguiente temario: las bases sociales, políticas y jurídicas para el desarrollo de las instituciones democráticas, el sistema electoral de la Constitución de 1917; el sistema de partidos político; la democracia directa y la democracia representativa en la federación, estados y municipios; el registro de los electores; la calificación de las elecciones; los medios de comunicación y la actividad político-electoral; la democracia y la desobediencia civil; la organización política del Distrito Federal; el Estado y las agrupaciones religiosas denominadas Iglesias; el Congreso de la Unión. En la Comisión Federal Electoral los temas de la agenda coincidieron con lo tratado por la Cámara de Diputados.³⁹

Lo más notable de estos debates y discusiones públicas consistió en pedir del régimen político establecido transparencia y honestidad en los procesos electorales (que los votos cuenten y se cuenten bien). Para ello se propusieron medidas como las siguientes: sustitución de los poderes Ejecutivo y Legislativo en la organización, preparación, desarrollo, vigilancia y calificación de los procesos electorales; modificación de la Constitución para que los únicos protagonistas de los procesos electorales fueran los partidos y los ciudadanos; reglas democráticas, es decir, igualdad de oportunidades en el derecho al empleo de los medios de comunicación social por los partidos; elaboración de un padrón o censo electoral totalmente confiable; **normatividad equitativa tratándose de financiación pública**; servicio profesional electoral tribunales electorales autónomos; medios de impugnación más eficaces y expeditos para combatir violaciones electorales; independencia total de lo electoral con respecto al ámbito de influencia del Presidente de la República; sistema electoral totalmente proporcional; composición proporcional de la Cámara de Senadores; prohibición de afiliación colectiva a los partidos; inadmisibilidad con respecto a cualquier modificación de las elecciones por los tribunales electorales; ampliación de los mecanismos de democracia directa (referéndum, por ejemplo); normas para controlar la vida interna de los partidos; consideración constitucional de los derechos políticos como derechos humanos; posibilidad para ejercitar el juicio de amparo por violaciones electorales; constitucionalización de medidas tendentes a que el Presidente de la República pudiera ser acusado durante el desempeño de su cargo por ataques a la libertad electoral; tipificación penal de conductas

³⁸ Las consultas públicas sobre la Reforma Electoral en la Comisión Federal Electoral pueden consultarse en los tres tomos editados por la Secretaría Técnica de la propia Comisión.

³⁹ Véase al respecto el dictamen aprobatorio de la Cámara de Diputados a la Reforma Electoral-Constitucional de 1989.

electorales indebidas; total y expedito derecho a la rectificación y a la réplica en los medios de comunicación; procesos y procedimientos electorales más equitativos, abiertos, públicos y transparentes; democratización del Distrito Federal, y previsión de una segunda vuelta en las elecciones presidenciales.⁴⁰

Estas fueron, entre otras, las medidas solicitadas por los partidos de oposición. El PRI, por su parte, adoptó las siguientes tesis: la organización de las elecciones debe ser una función estatal que corresponde ejercer a los poderes Ejecutivo y Legislativo; la ley debe establecer que dicha función se realice por medio de un organismo público, profesional y autónomo; órganos electorales profesionales integrados por los partidos políticos y por los poderes del Estado; un sistema electoral de medios de impugnación electoral que satisfaga el principio de definitividad en las distintas fases de los procesos electorales; un tribunal electoral con más y mejores competencias y autonomía; obligatoriedad de las decisiones del tribunal electoral con la posibilidad de su modificación o revocación mediante el voto de dos terceras partes de los miembros presentes de los colegios electorales (calificación legislativa); nuevas reglas para el registro de candidatos a diputados según el principio de representación proporcional; proporcionalidad en la Cámara de Senadores, y la cláusula de gobernabilidad, según la cual sin ningún partido obtiene más de la mitad de los escaños de la Cámara de Diputados y Senadores por ambos principios (el de mayoría y el de representación proporcional), a aquel que haya obtenido mayor número de constancias de mayoría y por lo menos 35% de la votación se le asignarán diputados y Senadores de representación proporcional hasta que alcance la mayoría.

2.1.2. COMO IMPACTA LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1989 A LOS PARTIDOS POLITICOS.

La reforma constitucional electoral mexicana no fue una reforma política integral, pues muchas instituciones democráticas no fueron parte de ella. Para muchos significó, exclusivamente, el sustento constitucional para garantizar la permanencia del régimen en el poder, con escasas concesiones a la oposición y con pretensiones autolegitimantes de cara a la opinión pública nacional e internacional.

Mi opinión es que en algunos aspectos esta reforma dio un paso hacia delante en la democratización política, sobre todo en las siguientes materias: organización y funcionamiento del Registro Nacional de Ciudadanos; expedición del documento acreditativo de la ciudadanía mexicana; profesionalización y autonomía de los organismos electorales; existencia de un tribunal electoral con mayores competencias y atribuciones; perfeccionamiento de la justicia electoral;

⁴⁰ Consultar en los tomos 1 y 2, publicados por la Comisión Federal Electoral, el contenido de las propuestas de la oposición.

introducción parcial de una calificación electoral de carácter jurisdiccional; rapidez y publicidad electorales. Sin embargo, debe reconocerse que se perdió una oportunidad histórica para democratizar a fondo el sistema político mexicano. La estructura de la reforma dificultará la imparcialidad de los organismos electorales y del tribunal electoral, puesto que la modificación de los artículos constitucionales, y la propia realidad política, concede desde el principio al PRI y al gobierno una mayoría directa o indirecta en la composición de estos órganos; por ejemplo: la lista que envió el Presidente de la República proponiendo candidatos a consejeros magistrados y magistrados, condiciona enormemente la composición de los miembros del tribunal y del organismo electoral. Además, como el organismo electoral está integrado por miembros de los poderes Legislativo y Ejecutivo, y por los partidos políticos en proporción con su cuota electoral, resulta que el PRI tenía, al menos en principio, la mayoría. Por otra parte, la cláusula de gobernabilidad que establece el artículo 54 de la Constitución implicará, la representación excesiva de los diputados del PRI por ser, hasta ese momento, el partido que poseía más posibilidades de alcanzar la cuota del 35% de la elección nacional. Lo anterior da la impresión de que el contenido del artículo 54 fue hecho a la medida del partido del poder.

Sobre estos comentarios, y a fin de intentar profundizar críticamente en cada uno de los temas de la reforma, a continuación enumero algunos aspectos que quedaron pendientes, pero antes deseo referirme brevemente a los acuerdos entre los partidos, que dieron lugar a esta reforma constitucional.

El consenso para la reforma no fue, desde luego, moralmente válido, o por lo menos no en el grado deseable. ¿Qué quiere decir esto? Entiendo que la democracia es el gobierno a través de la discusión, pero una discusión sobre determinadas reglas, la pregunta que surge es: ¿cuándo una decisión producto de una discusión puede considerarse democrática y moralmente aceptable? Se sostiene, en principio, que cuanto más amplio y ecuaníme haya sido el debate crítico previo a una decisión, cuanto más se haya procurado honestamente adoptar un punto de vista imparcial y racional, cuanta más gente haya concurrido en la decisión, cuantas más posibilidades haya de revisarla, tanto más sólida será la presunción de legitimidad de la decisión.⁴¹ Es decir, como primer paso es necesario que el debate para arribar al consenso sea abierto, imparcial, transparente, etcétera, pero eso sólo constituye la primera parte del proceso. Se precisa saber, también, cuándo el resultado es justo. Eusebio Fernández⁴² nos dice que es necesario que ese procedimiento (abierto, transparente, imparcial, respetuoso de la igualdad de oportunidades, etc.) respete en cuanto a sus resultados los derechos fundamentales de las personas.

⁴¹ Carlos Santiago Nino, *Ética y Derechos Humanos*, ed. Paidós, Buenos Aires, 1984, p. 238.

⁴² Eusebio Fernández, *La Obediencia al Derecho*, ed. Síntesis, Madrid, 1987, p. 151.

En los acuerdos entre los partidos para arribar a la reforma constitucional, las iniciativas priístas se impusieron casi por completo. El Partido Acción Nacional, cuyo voto fue decisivo, pues el PRI por sí solo no contaba con el número suficiente de diputados que determina la Constitución (artículo 135), se plegó a las exigencias del sistema y pudo tan sólo conseguir que algunas, muy pocas, de sus propuestas formaran parte de la reforma. Por otra parte, los acuerdos se tomaron no en el seno de la Cámara, sino entre las cúpulas de los partidos, y con una gran influencia del Presidente de la República.

Sentado lo anterior, desde un punto de vista estrictamente democrático, es preciso reconocer que la reforma fue "instrumental". En ella faltaron más espacios públicos de discusión, careció de la necesaria transparencia, de imparcialidad, y en cuanto al fondo, no consiguió un giro democrático realmente profundo. Como dice Carlos Santiago Nino, en la democracia.

no se presume a priori que hay principios substantivos válidos, sino que su validez está dada para la satisfacción de los criterios implícitos en el discurso. No se admite que alguien dé como justificación de su conducta el que ella coincida con su voluntad o interés; debe proponer un principio general y público que pueda ser universalmente aceptado como justificación final de esa conducta por todos quienes fueran suficientemente imparciales, racional y conscientes de los hechos relevantes.

2.1.3. TEMAS OLVIDADOS POR LA REFORMA

2.1.3.1 DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTDOS

Este fue sin duda el gran tema olvidado. Entre las propuestas en la consulta electoral, Antonio Martínez Báez fue uno de los pocos o el único que se refirió a ese aspecto. El profesor Martínez Báez pidió como un signo evidente del progreso en la vida democrática el que los partidos aseguraran su conducta democrática interna. Sostuvo que la democratización interior de los partidos políticos nacionales debía estar ordenada por el Estado y no por sus disposiciones estatutarias.

Su opinión fue desoída aun por la oposición. Esta tenía el temor de que la legislación reguladora de la vida interior de los partidos sirviera como medio de control por parte del Estado.⁴³

⁴³ Jaime Cárdenas Gracia, Crisis de Legitimidad y Democracia Interna de los Partidos Políticos, Tesis Doctoral, Universidad Complutense, Madrid, 1989, p. 96.

Dada la ausencia de un auténtico sistema de partidos, en México sigue sin entenderse, lo que es lógico, la necesidad de que la norma jurídica regule la vida interna de las asociaciones políticas. Se desconoce que esta normativa perfeccionaría la democracia y la legitimidad política. No puede ya concebirse que el juego limpio de la democracia se dé solo en las instituciones del Estado y entre los partidos. Se requiere, para la existencia de la legitimidad de un sistema, que la democracia se produzca y ejercite, también, en las asociaciones que conforman el poder político: partidos, sindicatos, organizaciones empresariales, ejidos. Norberto Bobbio, entre otros, ha explicado esto cuando dice:

¿Es posible que pueda sobrevivir un Estado democrático en una sociedad no democrática? La pregunta se puede formular también de esta forma: La democracia política ha sido y aún es necesaria para que un pueblo no esté gobernado despóticamente, ¿pero es suficiente? Hasta ayer, o anteayer, cuando se quería comprobar el grado de desarrollo de la democracia en un determinado país, se tomaba como indicador la extensión de los derechos políticos, del sufragio restringido al universal, pero desde este aspecto, una vez que el sufragio se ha extendido del todo, incluidas las mujeres y en algunos países como Italia se ha rebajado la edad a los dieciocho años, no es posible desarrollarlo más. Actualmente, quien desee obtener un indicador del desarrollo democrático de un país no tiene que considerar el número de personas que tienen derecho de voto, sino el número de sedes distintas de las tradicionalmente políticas en que se ejerce el derecho de voto. Dicho de otra forma, quien desee hoy emitir un juicio sobre el desarrollo de la democracia en determinado país ya no tiene que hacerse esta pregunta: ¿quién vota?, sino ¿dónde se vota?⁴⁴

2.1.3.2. MEDIOS DE COMUNICACIÓN.

La reforma constitucional no reguló este aspecto. La intención fue que la ley secundaria lo hiciera, pero ésta evidentemente fue parca.⁴⁵ El acceso y uso de los medios de comunicación por los partidos en igualdad de circunstancias es una cuestión de la mayor importancia para la constitución del Estado democrático. Los medios, en el caso de los públicos, deben ser administrados por los partidos y por los ciudadanos. No es posible seguir admitiendo que el gobierno tenga el control absoluto sobre los mismos. En el caso de los privados, debe haber el suficiente número de controles democráticos para evitar el trato desigualitario entre los partidos.

⁴⁴ Norberto Bobbio, Estado, Gobierno, Sociedad, 1988, ed. Fondo de Cultura Económica, p. 176.

⁴⁵ Los artículos del 42 al 48 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales contienen la regulación acerca de las prerrogativas de los partidos en materia de radio y televisión.

La mención última del artículo sexto constitucional que alude al derecho a la información está necesitada de precisión y desarrollo en la legislación secundaria. El mejor control democrático sobre la información está constituido por derechos ciudadanos como el de rectificación y el de réplica.

2.1.3.3. FINANCIAMIENTO A LOS PARTIDOS.

La reforma electoral constitucional no dijo nada acerca de este tema. El Código Electoral de 1986 considera sólo la financiación pública, pero no regula la financiación privada, ni la mixta, ni aspectos como la transparencia en la financiación, ni la rendición de cuentas ante los afiliados de los partidos y ante la opinión pública, ni el control que los tribunales, o que el propio Poder Legislativo por medio de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, pueden realizar sobre el estado económico-financiero de los partidos.

Bien pudieron normarse importantes materias. Entre las preocupaciones fundamentales estarían: 1) Los partidos no deben ser financiados por personas interesadas que permanezcan ocultas; el elector debe ser informado sobre la fuerzas que determinan la voluntad del partido. 2) El elector debe tener la posibilidad de comprobar la coincidencia entre los programas políticos y la conducta de aquellos que intentan influir o influyen en los partidos con ayuda de medios económicos. 3) Se precisa una rendición pública de cuentas. 4) El estado financiero de los partidos debe estar sujeto a investigación, supervisión y control. 5) Los donativos particulares deben limitarse para salvaguardar la igualdad de oportunidades. 6) Debe estar prohibido que las personas morales financien partidos por el peligro que representa el anonimato de las grandes sociedades; etcétera.⁴⁶

2.1.3.4. UTILIZACION INDEBIDA DE LOS RECURSOS DEL ESTADO PARA LA FINANCIACION DE LOS PARTIDOS.

Además de los fondos provenientes de la financiación pública, ha sido práctica común, ilegal, utilizar recursos del Estado para campañas y actividades partidistas. La Constitución pudo hacer una mención expresa y prohibitiva al respecto.

Como en otros temas, la ley secundaria, en este caso el Código Penal (Código Penal para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia de fuero federal), regula, en el título vigésimo cuarto, tales conductas:

⁴⁶ Pilar del Castillo Vera, La Financiación de Partidos y Candidatos en las Democracias Occidentales, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, España, 1985, p. 46.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Artículo 407. Se impondrán de setenta a doscientos días de multa o prisión de tres a seis años, o ambas sanciones a juicio del juez, al servidor público que: III. Destine fondos o bien que tenga a su disposición en virtud de su cargo al apoyo de un partido político o de un candidato, sin perjuicio de las penas que puedan corresponder por el delito de peculado, o proporcione ese apoyo a través de sus subordinados usando del tiempo correspondiente a sus labores para que éstos presten servicios a un partido político o candidato.

2.1.4. LA LEGISLACION DE 1990 Y SU REFORMA

2.1.4.1. EL CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.

Una vez reformada la Constitución en materia electoral se consideró imprescindible elaborar una nueva legislación secundaria que tuviera en consideración y reglamentara las reformas constitucionales. Para ello, el día 28 de diciembre de 1989 se firmó un acuerdo entre algunos de los coordinadores parlamentarios de la Cámara de Diputados a fin de conocer las propuestas de legislación ordinaria electoral y buscar puntos de aproximación y consenso entre los partidos políticos.

El análisis y las deliberaciones en la Cámara de Diputados se efectuaron de acuerdo con el orden de los libros de la legislación electoral en esa fecha vigente. Posteriormente, las discusiones se centraron en la iniciativa del Partido Revolucionario Institucional, haciéndose diversas modificaciones a la misma.

Entre los aspectos sobresalientes de la reforma se destacan los siguientes:

- a) Libro primero: se regresó a la solución tradicional de celebrar los comicios en día domingo. En el análisis del libro primero del Código no se aprobó que los mexicanos en el extranjero pudieran votar, y tampoco se aceptó la segunda vuelta en las elecciones presidenciales, pretextándose que ello no fortalecía el avance ni la consolidación del régimen democrático.
- b) Libro segundo: este libro regula el funcionamiento de los partidos políticos. Se volvió al sistema de registro condicionado para propiciar el pluralismo político, y no "una fragmentación del pluralismo".

Entre las obligaciones de los partidos políticos se incluyó la de la democracia interna, la que en caso de no satisfacerse actualiza una simple sanción administrativa.⁴⁷

Se permite las coaliciones entre partidos con una regulación estricta, y se deroga el precepto referente a las candidaturas comunes. Este precepto había sido muy útil a la oposición en las elecciones de 1988. Por medio de él varios partidos políticos, sin necesidad de coalición, postularon a Cuauhtémoc Cárdenas como su candidato.

La parte relativa a la financiación pública fue ampliada, pero no existe regulación alguna a la financiación privada.

También se planteó el incremento de algunas prerrogativas que gozan los partidos políticos mexicanos: acceso a los medios de comunicación y trato preferencial de la propaganda partidaria en dichos medios, principalmente con respecto a horarios y tarifas.

- c) Libro tercero. La ley secundaria creó el Instituto Federal Electoral: "depositario de la autoridad electoral". Se trata de un organismo "autónomo de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios". Está compuesto por un Consejo General, una Junta General ejecutiva y una Dirección General. La crítica que se ha hecho a este Instituto reside en el procedimiento para conformarlo, que sigue favoreciendo al sistema político hasta hoy dominante, máxime que el Presidente de la República tiene una intervención más que influyente en ese proceso.
- d) Libro cuarto. Este libro atiende a dos cuestiones: lo concerniente al padrón electoral y a la profesionalización del servicio público electoral. Entre los aspectos positivos es destacable: la vigilancia en la elaboración del padrón electoral por los partidos políticos, la regulación minuciosa tanto del catálogo general electoral como del padrón electoral, la revisión de las listas nominales de electores, la existencia de la credencial para votar con la fotografía del ciudadano, las comisiones de vigilancia, la periódica actualización del padrón y del catálogo electoral, y la profesionalización y capacitación permanente a los ciudadanos y a los funcionarios electorales en este servicio.
- e) Libro quinto. Alude al proceso electoral. Hubo modificaciones a fin de ampliar los términos para la sustitución de candidatos por motivo de renuncia (30 días

⁴⁷ Los artículos 342 y 343 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señalan las sanciones administrativas.

antes de la elección). Se garantiza el sufragio para aquellos que por situaciones especiales se encuentren fuera de su sección, estableciéndose que en cada distrito electoral uninominal (de mayoría) se introducirán hasta cinco casillas especiales, las que recibirán los votos de los electores en tránsito. Los partidos políticos podrán acreditar hasta dos representantes propietarios y un suplente ante cada mesa directiva de casilla, y también podrán nombrar un representante general por cada 10 casillas en las zonas urbanas, y uno por cada cinco en las rurales. Como gran novedad, los Consejos Distritales (órganos electorales de superior jerarquía a las mesas directivas de casilla) podrán, de manera no oficial —preliminar—, ir informando de los resultados electorales⁴⁸. Con respecto al desarrollo de las campañas electorales, se prohíbe el levantamiento y difusión de encuestas durante los cinco días anteriores al de la jornada electoral par "evitar que se manipule o se presione la libertad del votante".

- f) Libro sexto. El tribunal Federal Electoral es la materia de este libro. Al igual que le Instituto Federal Electoral, en su procedimiento de integración y composición, el Presidente de la República tiene una influencia notable.

- g) Libro séptimo y octavo. El séptimo se ocupa de las nulidades, de los medios de impugnación y de las sanciones administrativas. La nueva legislación secundaria precisa frente a la anterior, entre otras, estas cuestiones: se abandona la remisión a otros códigos procesales para la resolución de las controversias; se determinan los supuestos de las nulidades; se confirma que le Tribunal Federal Electoral es el único órgano que puede declarar nulidades, salvo lo dispuesto en la Constitución con respecto a los Colegios Electorales; se podrán admitir como pruebas las documentales privadas, y no sólo las públicas como en la legislación anterior; se reducen los recursos a dos: inconformidad y apelación; se determina que la elección presidencial, con respecto a la elección general, solamente puede ser calificada por la Cámara de Diputados en los términos del artículo 74 de la Constitución; se abandona el criterio de porcentajes para la resolución de las nulidades, las que quedarán, en cuanto a su valoración, a juicio del Tribunal, etcétera.

El libro octavo atiende a la regulación de la Asamblea de Representantes (órgano con facultades reglamentarias para el Distrito Federal). Entre lo más destacable debe mencionarse la incorporación de la fórmula de proporcionalidad simple, la que incluye la utilización del cociente natural y del resto mayor como elemento.

- h) Código Penal: se aprobó la adición del título XXIV del Código Penal para normar los delitos electorales. Esta reforma produjo agrias y violentas

⁴⁸ Los artículos 243 y 244 del Código Electoral Vigente regulan la información preliminar de los resultados electorales.

discusiones, sobre todo por la inclusión de un tipo penal que reza: "Artículo 406. Se impondrán de 50 a 100 días de multa o prisión de tres meses a cinco años, o ambas sanciones a juicio del juez, al funcionario partidista que: fracción V. Propale dolosamente noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o con respecto a los resultados oficiales contenidos en las actas de escrutinio y cómputo."

2.2. FISCALIZACIÓN AL FINANCIAMIENTO OTORGADO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO EN EL PERIODO 1962 – 1988

Para entender a cabalidad la evolución del financiamiento de los partidos políticos mexicanos y de los procesos de fiscalización de sus recursos públicos y privados, es imprescindible enmarcarla en la transición democrática de México.

Efectivamente, en 1988 el Partido Revolucionario Institucional (PRI) no contó por primera vez en la historia post-revolucionaria mexicana con dos tercios de la Cámara de diputados (obtuvo el 52% de los escaños en aquella ocasión). Por lo tanto todas las grandes reformas económicas estructurales y político-institucionales que el país necesitaba, requerían acuerdo de dos o más partidos para llevarse a cabo. No fue la mexicana una transición abrupta, fruto de un pacto, sino gradual, de cuatro pactos crecientemente influyentes: la reforma electoral de 1989-90 (aprobada en el nivel constitucional por el PRI y una fracción - mayoritaria - del PAN), la de 1993 (aprobada por el PRI y por el PAN cohesivo de aquella ocasión). La de 1994 (aprobada por el PRI, el PAN y una fracción del PRD) y la de 1996 aprobada por el PRI, el PAN, el PRD y el PT). Todas, pero muy especialmente las de 1993 y 1996, construyeron y perfeccionaron gradualmente los mecanismos de financiamiento (público y privado) y los métodos de fiscalización, obviamente, queda mucho por hacer, sobre todo en materia de fiscalización.

Estas reformas y sus – positivas – consecuencias políticas. No fueron, sin embargo, procesos que partieron de cero, sino de un edificio institucional ciertamente precario pero ya existente antes de 1988. Por eso es que parto de cuando se dieron los primeros pasos en la materia.

2.2.1. LA EXTINCIÓN DE IMPUESTOS (1962 – 1963)

Durante los primeros cuarenta y cinco años de la era post-revolucionaria, denominada por el hegemónico Partido Revolucionario Institucional (PRI), los partidos políticos mexicanos no se beneficiaron de prerrogativa directa o indirecta alguna por parte del Estado. El primer cambio, mínimo si se requiere, pero que

represento un punto de inflexión, se dio con la reforma electoral aprobada en el nivel constitucional en 1962 y en el nivel de la ley electoral en 1963. El aspecto central de aquella reforma fue la introducción de un componente de representación proporcional al sistema electoral para elegir a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Desde entonces, la Cámara de Diputados mexicana cuenta con un sistema electoral mixto. Aquella reforma supuso sin duda una ruptura con el pasado e inauguró un proceso, ciertamente lento pero a la postre muy relevante, que fue haciendo más y más influyente al régimen post-revolucionario mexicano. Entre 1974 y diciembre de 1977, se introdujeron sistemas electorales mixtos: en 17 de los 31 Congresos estatales unilaterales en la Federación mexicana, y en diciembre de 1977, la Reforma Política incluyó una modificación constitucional que obligó a los 14 Congresos Estatales restantes a introducir en sus legislaciones el sistema electoral mixto; también en diciembre de 1977 se introdujo el sistema electoral mixto en los cabildos municipales en la ciudades de mas de 300 mil habitantes y en todos los municipios a partir de 1983; finalmente, en el Senado se introducen los primeros escaños de representación proporcional en 1993⁴⁹.

Las razones políticas que llevaron a la aprobación de la reforma electoral de 1962-1963, pretendía pluralizar la Cámara ofreciendo representación a partidos muy débiles (especialmente el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana y el Partido Popular Socialista, Comúnmente señalados como "satélites" del PRI) que veían el sistema electoral mayoritario (first-past-the-post-system) un obstáculo prácticamente insalvable para obtener representación y aun para sobrevivir políticamente. Por otro lado la reforma pretendía ofrecer espacios políticos a la oposición de centro - derecha el Partido Acción Nacional (PAN) e incentivarlo a seguir legitimando el régimen post-revolucionario con su participación electoral⁵⁰. **En este marco político, la reforma electoral 1962 - 1963 incluyendo a la primera normatividad de la era post-revolucionaria en materia no de financiamiento publico, sino de prerrogativas estatales.** Así rezo el artículo 44 Bis de la Ley de Reformas y Adiciones a la Ley Electoral Federal del 28 de Diciembre de 1963:

Artículo 44 Bis.- Los partidos Políticos Nacionales legalmente registrados gozarán de la exención de los siguiente impuestos:

- a) Del timbre que se cause en los contratos de arrendamiento, compra-venta y donación.

⁴⁹ Producto de la Reforma Política de 1977, el artículo 115 constitucional en su último párrafo estableció que "De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales". Esta disposición se materializó de dos maneras: acreditando diputados de partido (o de minoría) a los candidatos que hubieran obtenido mayor porcentaje de sufragios en relación a los demás candidatos del mismo partido en sus respectivos distritos, o de acuerdo con el número decreciente de sufragios que hubieran obtenido en relación a los demás candidatos del mismo partido en sus respectivos distritos.

⁵⁰ Sobre la reforma electoral 1962-1963, ver Alonso Lujambio e Ignacio Marván. "La formación de un sistema electoral netamente mexicano". La reforma de los diputados de partido, 1962-1963, en *Diálogo y Debate*, año 1, No. 1, 1997.

- 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 proveniente 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 editen relacionados con la difusión de sus principios programas, estatutos, propaganda y por el uso de equipos y medios audiovisuales en la misma.

Nótese como la reforma que inaugura las prerrogativas a los partidos políticos mexicanos inicia con la exención de impuestos relacionados básicamente con los ingresos privados de los partidos (rifas, donaciones, y venta de impresos). **Dichos ingresos privados no estaban sujetos, sin embargo, a regulación alguna, ni los partidos se sujetaban a proceso alguno, general, de rendición de cuentas.** Seguramente la reforma tuvo un impacto mínimo sobre las finanzas de los partidos si bien la intención de la misma fue, evidentemente, reducir sus obligaciones fiscales y con el fortalecer su capacidad económica. Es imposible, por lo tanto, conocer el impacto real que tuvo la reforma en cuestión ya que, al no estar obligados los partidos a presentar informes sobre sus ingresos y egresos, no quedaba registro oficial de las finanzas partidarias.

2.2.2. LAS FRANQUICIAS POSTALES Y TELEGRÁFICAS Y EL ACCESO A LOS MEDIOS ELECTRÓNICOS DE COMUNICACIÓN (1973).

El elemento central de la siguiente reforma, que cobrara cuerpo legal con la Ley Federal Electoral del 5 de Enero de 1973, tuvo por objeto fortalecer la inclusividad del sistema electoral inaugurado en 1962 -1963. El umbral de representación proporcional paso del 2.5 % al 1.5% de la votación. Por otro lado, aumento de 20 a 25 en total de diputados de representación proporcional que podía obtener cada uno de los partidos minoritarios (había 194 distritos de mayoría relativa en esa época). Ciertamente, la reforma de 1973 no incluyó el registro de nuevos partidos políticos, especialmente del Partido Comunista Mexicano, proscritos desde 1946, en el inicio de la Guerra Fría. La reforma pretendía, sin embargo, aumentar la representatividad del sistema de partidos existente en ese momento (PAN, PRI, PPS, PARM).

En el marco de esta reforma nuevamente se quiso fortalecer el sistema de partidos facilitándoles también, en esta ocasión su comunicación con la sociedad.

Efectivamente, el artículo 39 de la Ley Federal Electoral de 1973 sumo a la exención de impuestos de 1962 -1963 **dos nuevas prerrogativas. Por un lado, el estado subsidiaría a los partidos con franquicias postales y telegráficas. Por otro lado, ofrecería acceso gratuito a los partidos políticos a la radio y la televisión.** Esta última prerrogativa si bien fue originalmente modesta ya que su disfrute se circunscribió a los periodos de campañas (se limitó a 5 minutos semanales en estaciones de radio y canales de televisión de cobertura nacional, y no permitía sino difundir "tesis ideológicas y programas de acción"), fue especialmente relevante porque suponía el reconocimiento de la importancia - a la larga subrayadísima - de los medios masivos de comunicación de la dinámica de la competencia electoral.

2.2.3. EL INICIO DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO DIRECTO, SIN REGLAS DE DISTRIBUCIÓN (1977).

Inequívocamente, la contribución de la reforma política de 1977 fue el registro del Partido Comunista Mexicano. Ello permitió completar el espectro ideológico de las opciones electorales para la ciudadanía y preparo el terreno que permitió un corrimiento hacia el centro de dicha fuerza política, con su transformación el Partido Socialista Unificado de México (PSUM, 1981) el Partido Mexicano Socialista (PMS, 1987), y el Partido de la Revolución Democrática (PRD, 1990)⁵¹.

Si bien la Reforma Política de 1977 estuvo lejos de garantizar elecciones limpias confiables, tuvo sin embargo otras virtudes: una, ya comentada, ligada al establecimiento de sistemas electorales mixtos en todos los Congresos de los Estados y en los Cabildos Municipales de las grandes ciudades; también se estableció el derecho de los partidos nacionales a competir en elecciones nacionales estatales y municipales sin tener que satisfacer requisitos adicionales; por otro lado, se modificó nuevamente el sistema electoral mixto de la Cámara de diputados, en virtud de la cual dicha Cámara aumentaría su tamaño de 196 a 400 escaños: 300 diputados serían electos en distritos de mayoría y uninominales, y 100 serían electos por representación proporcional a través de listas cerradas y bloqueadas.

⁵¹ Es importante señalar que en buena medida la guerrilla en los años 70, producto de la radicalización de la izquierda posterior a la matanza de estudiantes en Tlatelolco en 1968, y la intención de incorporar a las fuerzas de izquierda a la vida institucional del país, explican la reforma política de 1977. Sin embargo el hecho de que el PAN no haya presentado candidato presidencial en 1976, resultado de la creciente actitud abstencionista en dicho partido, hizo que el candidato presidencial del PRI (Apoyado también por el PPS y el PARM) no tuviera competidor y ello produjera una severa crisis de legitimidad al régimen político por-revolucionario. Esto hacía especialmente atractivo para el PRI el registrar una fuerza política independiente a la izquierda, pues ello permitiría no solo ofrecer opciones para la eventual división del voto opositor, sino también quitarle al PAN (como único partido de oposición auténtica que entonces existía) el monopolio de la legitimidad electoral del régimen.

Por otra parte, y respecto del tema central que nos ocupa **la reforma política de 1977 inaugura formalmente el financiamiento publico a los partidos políticos**. El párrafo 5 del nuevo artículo 41 constitucional establece que "en los procesos electorales federales los partidos políticos nacionales deberán contar, en forma equitativa con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del voto popular". Así rezó, por su lado el artículo 48 de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del 30 de diciembre de 1977:

Artículo 48.-Los partidos políticos tendrán las siguientes prerrogativas:

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

El tema que suscito gran interés en la reforma constitucional de 1977 fue, la financiación pública de los partidos. Hubo opiniones a favor y en contra. Algunos pidieron que se incluyera en el presupuesto de egresos de la Federación, y entre las partidas que ejerce la Secretaría de Gobernación, una de apoyo económico a los partidos nacionales registrados y cuyo monto variaría cada año según los procesos electorales federales que se celebraran, aduciendo que el criterio utilizado para la distribución de los fondos sería el de la proporcionalidad de los votos obtenidos. Entre los no partidarios de la subvención pública, y en las filas de la derecha, se dijo que la dignidad del voto impedía cualquier posibilidad para que éste fuera cotizado en pesos y centavos. **No obstante, la financiación pública se constitucionalizó, admitiéndose la privada también**

El párrafo tercero anterior de este artículo no desarrollo ni detallo el nuevo precepto constitucional, pero sirvió de fundamento legal para que **la Secretaría de Gobernación empezara desde entonces a suministrar recursos en efectivo a los partidos políticos**. Nótese que la norma no dice qué deberá entenderse por "equidad", no especifica el monto total que se distribuirá, ni la formula con que se determinarán los recursos que cada partido recibirá, ni el calendario de

ministraciones, no se diga la manera en que los partidos rendirán cuentas sobre el uso que darán a esos recursos.

Por lo tanto, el primer mecanismo de financiamiento público, formal, legal, de los partidos políticos mexicanos, fue esencialmente discrecional, al tiempo que toleró la irresponsabilidad de los partidos que, siendo beneficiados por recursos estatales no tuvieron que rendir cuentas de la utilización a nadie. Por ello es que por definición, no se conocen los montos de financiamiento recibidos por los partidos políticos como resultado de la Reforma Política de 1977.

Para completar el panorama de las prerrogativas ofrecidas a los partidos políticos a raíz de la reforma Política de 1977, debe subrayarse los que el nuevo artículo 41 constitucional estableció, en su cuarto párrafo: "Los partidos políticos tendrán derechos al uso en forma permanente de los medio de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley". A su vez, el artículo 49 de la ley electoral estableció que el acceso de los partidos a tiempos subvencionados por el Estado en radio y televisión ya no estaría constreñido a las campañas electorales federales permanentes, sino sería permanente, con incrementos en periodos electorales. Con la Reforma de 1977, sin embargo, se perdió la certeza, pues no especificó los tiempos con que contarían los partidos políticos ni en periodos ordinarios ni en periodos electorales.

Ellos se dejó a la discreción de la Comisión Federal Electoral, órgano dependiente de la Secretaría de Gobernación. Sin embargo, la ley estableció que cada partido determinaría libremente el contenido de las transmisiones (con los cual ya no estaban limitados a difundir "tesis ideológicas"). Por otro lado se conservaron en 1977 las exenciones de impuestos de 1962-1963, al tiempo que se ofreció a los partidos una nueva prerrogativa: la de recibir papel para sus publicaciones, así como "un número mínimo de carteles y folletos " durante las campañas "para que el electorado tenga la información básica sobre las personas postuladas".

2.2.4. FINANCIAMIENTO PÚBLICO DIRECTO CON REGLAS DE DISTRIBUCIÓN (1987).

Desde la perspectiva electoral, los años ochenta fueron críticos para el régimen post-revolucionario mexicano. Las elecciones para gobernador en Chihuahua, a mediados de 1986, simbolizan en perspectiva histórica el agotamiento de la política electoral del régimen, al hacerse palpable, tanto nacional como internacional, la inconformidad ciudadana frente a la irregularidad y el abuso. Pocos meses después, se aprobó en el Congreso un nuevo Código

Federal Electoral, que introdujo nuevamente modificaciones, tanto al sistema electoral como al régimen de financiamiento⁵². En primer lugar, se modificó la mixtura del sistema electoral para elegir a la Cámara de Diputados. Se pasaba de tener 100 a tener 200 diputados de representación proporcional, con lo cual la Cámara pasaba de 400 a 500 diputados. Sin embargo, la creciente competitividad convenció al PRI de la necesidad de impulsar lo que entonces se conoció como la cláusula de gobernabilidad", mediante la cual se aseguraba la mayoría absoluta de los escaños en la elección (presidencial y legislativa) de 1988: al partido que obtuviese el mayor número de distritos electorales (que seguían siendo 300), el sistema electoral le ofrecería un número suficiente de los 200 escaños de representación proporcional para alcanzar el 50% +1 de la Cámara de Diputados. Esta disposición, resultaba de particular relevancia, como veremos a continuación, para efectos de la determinación del financiamiento público para cada partido.

Efectivamente, la reforma electoral de 1987 supuso desde las perspectiva normativa un avance al establecer una fórmula para calcular el monto total del financiamiento de los partidos políticos, un mecanismo de distribución de los recursos entre partidos políticos, y una calendarización de ministraciones. A continuación se reproducen los párrafos principales del novedoso artículo 61 del Código Federal electoral de 1987:

Artículo 61.- Los partidos políticos en complemento de los ingresos que perciban por las aportaciones de sus afiliados y organizaciones, tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades independientes de las demás prerrogativa otorgadas en este Código, conforme a las disposiciones siguientes:

1. La Comisión Federal electoral determinará con base en los estudios que realice, el costo mínimo de una campaña electoral para diputado. Esta cantidad será multiplicada por el número de candidatos a diputados de mayoría relativa registrados en los términos de este Código para cada elección. El monto que resulte de la anterior operación se dividirá por mitades: una mitad será distribuida de acuerdo al número de votos válidos que cada partido político hubiese obtenido en la última elección para diputados federales de mayoría relativa y, la otra mitad será distribuida de acuerdo a los diputados federales que hubiesen obtenido en la misma elección, por cualquiera de los dos sistemas;

- V. Los partidos políticos recibirán el monto de su financiamiento en tres anualidades, durante los tres años siguientes a la elección: la primera por el veinte por ciento del total, la segunda por el treinta por ciento y la última por el

⁵² El Código Federal Electoral fue aprobado por el Congreso en diciembre de 1986, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 1987.

cincuenta por ciento: cada monto será distribuido conforme al calendario aprobado anualmente;

Para los efectos de la segunda y tercera anualidad a que se refiere el párrafo anterior, la Comisión Federal Electoral, propondrá los incrementos que considera necesarios;

- VI. No tendrán derecho al financiamiento público los partidos políticos que no hubiesen obtenido el 1.5% de la votación nacional, para efecto de la conservación del registro, no obstante que sus candidatos hubiesen obtenido curules en la elección de diputados de mayoría relativa;

Es claro que con el Código Federal electoral se ganaba en certeza respecto del financiamiento público directo otorgado por el Estado a los partidos políticos que obtuvieran por lo menos el 1.5% de la votación nacional. Quedaban sin embargo por lo menos dos importantes ámbitos de definición sujetos al acuerdo de la Comisión Federal Electoral (dominada en ese entonces por la mayoría de 16 representantes del PRI), y por lo tanto abiertos a una suerte de discrecionalidad. En primer lugar, ciertamente la mitad de financiamiento se distribuiría en razón del porcentaje de votos obtenidos en la última elección federal. Por lo tanto, es claro que la mitad del financiamiento se distribuiría de acuerdo aun mecanismo de estricta proporcionalidad. Sin embargo, la otra mitad se distribuiría en función del número de diputaciones federales que hubiese obtenido cada partido "por cualesquiera de los dos sistemas", dijo la ley; es decir, la Comisión Federal Electoral - controlada por un partido político- podría definir si la otra mitad de financiamiento público se distribuía en función de lo ocurrido en el sistema de los 300 escaños de mayoría (ámbito en el que el PRI obtendría una gran ventaja), o en función de la distribución de escaños de representación proporcional (en donde pese a la "Cláusula de Gobernabilidad), la distribución de escaños era la más equitativa entre el conjunto de los partidos). **Así las cosas, el PRI se reservaba un margen para decidir el financiamiento en función de las circunstancias políticas prevaletentes**⁵³.

Por otro lado, tal como estableció la fracción V, la Comisión Federal Electoral también se reservó un margen de maniobra para definir, respecto del monto total a distribuir, "los incrementos que considerara necesarios" en la segunda y tercera anualidades del ciclo trienal del financiamiento (cada tres años se celebran elecciones federales en México), sin que se estableciera criterio

⁵³ El Código Federal Electoral de 1987 volvió a establecer con alguna precisión los tiempos con que los partidos contarían en radio y televisión; serían 15 minutos para cada partido, mensualmente, en ambos medios. La duración de las transmisiones -estableció el artículo 12- serán incrementadas en periodos electorales, sin que se especificara en qué medida. Por otro lado, se inauguró entonces la práctica del "programa especial", de debate entre partidos, que se transmitiría por radio y televisión 2 veces al mes (artículo 57) Dicho programa podía también realizarse en el marco de la ley de 1973, pero sólo si los partidos los aprobaban (Cada uno tenía por lo tanto derecho de votar su realización) y se reducían proporcionalmente sus tiempos oficiales (artículo 39, fracción III, párrafo 3).

legal alguno para determinar dichos incrementos (la inflación, el "costo mínimo de campaña", o cualquier otro).

Pero hay algo más grave aún, que hizo que la virtud central de esta reforma en materia de financiamiento, es decir, la transparencia de la fórmula, se perdiera por completo, al menos hasta 1989. El artículo quinto transitorio del Código Federal Electoral de 1987 estableció, correctamente, la aplicación retroactiva del artículo 61, el cual beneficiará a todos los partidos. Cito artículo quinto transitorio:

Artículo Quinto.- El financiamiento público a lo que se refiere el artículo 61 del presente Código, se distribuirá a los partidos tomando en consideración los candidatos registrados en 1985 (año de la elección legislativa previa), y los resultados electorales de ese mismo año, a partir de la segunda anualidad del 30% correspondiente a 1987.

¿Cuál fue por lo tanto el financiamiento público a los partidos políticos en 1987 y en 1988, es decir, en los primeros dos años de aplicación de la norma, con base en lo sucedido en las elecciones de 1985? Sorprendentemente, el dato se desconoce, pues el Diario Oficial de la Federación jamás publicó acuerdo alguno de la Comisión Federal Electoral por lo que se determinara el financiamiento público de aquellos dos años. Así las cosas, la virtud de la norma -la certeza para todos en la fórmula, **la transparencia de la fórmula- fue anulada por un hecho: el financiamiento público no fue del conocimiento público.**

Cabe finalmente subrayar otro elemento de la máxima relevancia, incluido en el Código Federal Electoral de 1987. Reproduzco textualmente el último párrafo del artículo 61:

Artículo 61.-

VIII. Los partidos políticos justificarán anualmente ante la Comisión Federal Electoral el empleo del financiamiento público.

Esta norma es importante porque simboliza el inicio, que en su origen verdaderamente no pudo ser más precario, de un ejercicio de rendición de cuentas. No es en estricto rigor un ejercicio en que la autoridad fiscaliza el cumplimiento de una normatividad específica relacionada con el financiamiento total de los partidos políticos. No quedó registro alguno del cumplimiento por parte de los partidos de la obligación de entregar los informes. El informe no debía incluir información relacionada con el financiamiento privado de los partidos. La ley no establecía que la autoridad revisaría el informe y su documentación soporte

para determinar el buen uso de los recursos públicos, o bien sancionar conductas indebidas. **México arribaría entonces a las críticas elecciones presidenciales de 1988 sin transparencia en los mecanismos de financiamiento público y sin procesos de fiscalización alguna de los recursos -públicos y privados- de los partidos políticos.** Sería del proceso de transición democrática, iniciado después de las críticas elecciones presidenciales de 1988, del que surgiría los mecanismos para la transparencia y la equidad.

Una de las lagunas más graves y más criticables del Código Federal Electoral como de la normativa de 1990 reside en la no regulación de la financiación privada. La ley de 1987 no contenía ninguna norma para las donaciones privadas, ni tampoco impedía que organismo descentralizados u otros órganos o entidades del Estado apoyaran a los partidos, lo que era común en México y, obvio es decirlo, constituía una infracción a la igualdad de oportunidades entre ellos.

Tampoco existía, ni existe, la obligación de transparencia y publicidad de la financiación pública o privada ante los socios, militantes y ciudadanos. El mandamiento sólo se refería a la Comisión Federal Electoral y por lo que veía a la financiación pública.

2.3. EN BUSCA DE LA TRANSPARENCIA Y EQUIDAD EN LAS FINANZAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS 1989 - 2000

De las reformas constitucionales y legales de 1989-1990, de 1993, 1994 y de 1996 que implicaron un gran volumen de disposiciones normativas alguna de ellas de carácter estrictamente técnico. Yo me apegaré a las normas de mayor relevancia relativas al financiamiento público y privado de los partidos políticos, las consecuencias políticas que han tenido esas normas y los alcances de la acción fiscalizadora que busca hacer valer, en los hechos, dicha normatividad.

Lo primero que hay que subrayar es que la primera ronda de negociaciones que derivó de la reforma electoral 1989-1990, los partidos no estuvieron especialmente preocupados por el tema del financiamiento y la fiscalización. Por el contrario concentraron su atención en la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), el levantamiento de un nuevo padrón electoral, la creación de lo que entonces se llamó Tribunal Federal Electoral con nuevas atribuciones jurisdiccionales en la materia, el establecimiento de mecanismos más claros y expeditos para la realización del cómputo de votos, etc., etc.

El Código Federal de Institucionales y Procedimientos Electorales de 1990 no introdujo ninguna disposición relativa al financiamiento privado ni a la fiscalización de la totalidad de los recursos de los partidos políticos. Respecto del financiamiento público el cambio más relevante fue, sin duda el establecimiento de una forma de reparto novedosa: el 90% de los recursos se distribuirían en proporción a los votos obtenidos por cada uno de los partidos que superaran el umbral del 1.5 %, y el 10.0 % se distribuiría de manera igualitaria (artículo 49, párrafo 1). El cambio no fue espectacular pero iba en la dirección correcta, es decir, contribuía a hacer más equitativas las contiendas electorales.

Por otro lado, el Código de 1990 incluía dos nuevas figuras de financiamiento público: a cada partido se le otorgaría anualmente el equivalente al 50% del ingreso anual neto de sus diputados y senadores, al tiempo que el IFE reembolsaría a los partidos políticos el 50% de sus gastos realizados para financiar las "actividades específicas" (educación y capacitación, investigaciones y ediciones). El resto de las prerrogativas no cambiaron sustancialmente con respecto a la ley electoral de 1987. Sin embargo desde entonces se establecieron reglas para la contratación de espacios en los medios electrónicos (radio y televisión) gracias a las cuales se determinó esencialmente que las tarifas que regirían para dicha contratación no podrían ser superiores a las de la publicidad comercial.

En materia de financiamiento y fiscalización, la reforma electoral de 1993 fue un verdadero punto de partida. La de 1994 fue central para el cambio político de México, pero en la materia que nos ocupa prácticamente no modificó las disposiciones de 1993. Por lo tanto, en adelante comentare en perspectiva comparada las normas de 1993 y 1996, para después analizar brevemente las consecuencias políticas que produjeron para finalmente para hacer un balance de la acción fiscalizadora de la autoridad electoral mexicana en el nivel federal.

Con la reforma electoral de 1993, el artículo 41 constitucional indica que "la Ley establecería las reglas a que se sujetaran el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales". **Así, un punto nodal de la reforma de 1993 en el nivel de la ley secundaria, fue la prohibición de realizar aportaciones o donativos a los partidos, en dinero o en especie, a todos los entes públicos del país en los niveles federal, estatal y municipal (excepto, obviamente, el IFE), a las empresa de carácter mercantil, a quien vive o trabaja en el extranjero, a ministros o iglesias de cualquier religión o secta y a partidos y personas físicas o morales extranjeras.** Por otro lado, la ley fijó límites al financiamiento privado de los simpatizantes: 1% del monto total de financiamiento a los partidos para una persona física a lo largo de un año, y 5% del mismo monto para personas morales facultadas para realizar aportaciones. Anualmente, solo podrían recibirse aportaciones anónimas hasta por una cantidad equivalente al 10 % del financiamiento público total del año correspondiente (artículo 49).

**TESIS CON
FALLA DE
ORIGEN**

La reforma de 1993 mantuvo la formula del 90 % proporcional y un 10 % igualitario en la distribución del financiamiento publico. Pero por otro lado inauguro una verdadera rendición de cuentas, al obligar a los partidos a contar con un órgano interno de finanzas y a entregar un informe anual de sus ingresos, públicos y privados, y de sus gastos totales (artículo 49-A), y también un informe de campaña (cada tres años) en que los partidos debían probar el cabal cumplimiento a los topes en los gastos de campaña (artículo 182-A).

Adicionalmente para recibir, auditar y dictaminar los informes, la ley estableció que anualmente se crearan una Comisión de Consejeros del IFE (artículo 49-B) que podría proponerle al Consejo General la aprobación de disposiciones reglamentarias para ser observadas por los partidos en la conducción de su contabilidad y en la presentación de sus informes. También dicha comisión analizaría y dictaminarían las quejas que se presentan en contra de partidos que presuntamente contravinieran las disposiciones del Código. Finalmente, la ley electoral de 1993 determino que seria derecho exclusivo de los partidos contratar tiempos en radio y televisión para difundir mensajes electorales para las campañas, con lo cual se pretendía evitar que simpatizantes de candidatos y partidos compraran spots directamente en los medios volviendo engañoso todo dispositivo relacionado con los topes de financiamiento privado proveniente de simpatizante y con los topes a los gastos de campaña en los instrumentos más efectivos para realizarla (a saber, los medios masivos de comunicación).

La reforma electoral de 1996 fue de consecuencias extraordinariamente relevantes para el mundo de las finanzas partidarias y para la equidad y transparencia de los procesos electorales mexicanos. En primerísimo lugar, en 1996 se estableció en el artículo 41 constitucional que los recursos públicos de los partidos políticos prevalecerán sobre los de origen privado. Esta disposición, junto con la prohibición de recibir donativos de las empresas y con los limites de las aportaciones individuales, tienen por objeto, totalmente plausible a mi juicio, evitar que los partidos políticos – que son entidades de interés publico- se vuelven rehenes de este o aquel interés particular, quedando sin embargo varios eventos como las fundaciones, colectas, rifas, ONG's, entre otros que facilitan obtener recursos en muchos casos ilícitos. Adicionalmente, la reforma mas que triplico el monto total del financiamiento a los partidos políticos (más adelante veremos las cifras) y estableció una regla más equitativa: 70 % del monto total se distribuirá de manera proporcional a los votos obtenidos en la ultima elección, y por 30 % se distribuirá de modo igualitario entre todos los partidos. Esta reforma pretendía por lo tanto, y a la postre lo hizo exitosamente, atacar el ultimo de los problemas de los procesos electorales mexicanos: ya no el de la limpieza de procedimientos electoral y del computo de los votos, sino en de la iniquidad en las condiciones de competencia.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

El espectacular aumento del financiamiento publico obligo a modificar el monto máximo de las aportaciones de los simpatizantes de 1% del monto total de dicho financiamiento total en el caso de las personas físicas y el 5 % en casos de las personas morales, a 0.05% de ambas. Debo señalar que en 1997 ese 0.05% del total del financiamiento equivalió a 515,875.41 pesos mexicanos (65,177 dólares estadounidenses en ese año) cifras todavía altas en perspectiva comparada. Por otro lado y este cambio fue de radical importancia, la ley prohibió las aportaciones anónimas.

Otro cambio importante también promotor de la equidad de la contienda, fue reducir significativamente los topes de gastos de campaña. El cuadro uno muestra como, con base a la ley electoral de 1993, la suma de los topes de gasto de campaña de 1994 fue de 899 millones de pesos mexicanos corrientes (290 millones de dólares estadounidenses), mientras que en 2000 fue de 1118 millones de pesos mexicanos corrientes (117 millones de dólares estadounidenses). Esta reducción significativa de los topes de gasto de campaña condujo en 2000, sin duda a un proceso más equitativo, si bien el componente "presidencial" del "tope de topes" paso del 15% al 44% del total, lo cual contribuyo a hacer más dominante aun el elemento presidencial de la campaña 2000. Como un elemento adicional de equidad, la ley amplia significativamente los tiempos de radio y televisión pagados por el Estado, cuya distribución siguió la formula de 70% - 30% del financiamiento publico.

Finalmente la reforma electoral de 1996 hizo permanente y no temporal la función de la Comisión de Consejeros encargada de fiscalizar las finanzas de los partidos políticos, al tiempo que la doto de atribuciones para solicitar en cualquier momento informes y realizar auditorias mas haya de las estrictamente anuales. Antes de hacer un balance critico de la capacidad de la autoridad de fiscalizar profundamente y a cabalidad en cumplimiento de todos estos dispositivos normativos, es conveniente revisar aunque sea a grosso modo, la evolución de las finanzas de los partidos políticos mexicanos.

A partir de 1997 se presenta un aumento impresionante del financiamiento público en México. En 1989 el financiamiento público total fue del orden de 7.29 millones de dólares estadounidenses mientras que en el año del 2000 fue de 322 millones de dólares. Es decir los doce años de transición democrática supusieron un financiamiento en su ultimo año de 44 veces superior al del primer año. El financiamiento aumenta significativamente en años electorales. No existen datos de financiamiento privado sino hasta 1994, ya que fue la reforma electoral de 1993 la que introdujo en la ley la obligación de los partidos de reportar dicho financiamiento. Es evidente, de cualquier modo que el financiamiento privado ha experimentado algo cercano a un colapso desde 1994. Debe decirse que el PRI concentro en 1994 el 79% del financiamiento privado; por otro lado, el PRI concentro en aquel año el 78% del gasto electoral total. Es claro por que el

Presidente Zedillo (1994-2000), un impulsor central de la reforma de 1996, declaro en alguna ocasión que su elección había sido "limpia pero inequitativa". Cabe preguntarnos, sin embargo si el cuantioso financiamiento publico no ha desincentivado excesivamente a los partidos a buscar otras fuentes de financiamiento fuera de la ley.

En términos porcentuales del financiamiento total (público y privada). En 1994, el PRI concentro el 72% de todo el financiamiento, el PAN el 14% y el PRD 3%, mientras que en 2000 dichos montos eran del 34%, 23% y el 18%, respectivamente. Es evidente, pues que el financiamiento público fortaleció al sistema de partidos en la transición, y que especialmente en la reforma electoral de 1996 inyectó a la competencia democrática una impresionante dosis de equidad. Si por otro lado se tiene en cuenta que la acción fiscalizadora del IFE paso de auditar el 16% de los recursos ejercidos en 1994 a revisar en 1997 el 77% de los mismos, es viable afirmar que el tránsito democrático de México logro equilibrar la competencia en términos de los recurso de los partidos, y transparentar, por otro lado el uso de esos recursos hasta donde le fue posible.

CUADRO I

Topes de gasto de campaña para las elecciones federales de 1994 y 2000, en pesos mexicanos

TOPE DE GASTO	1994 *	1994 en pesos del	2000**
	Pesos corrientes	año 2000	Pesos corrientes
Presidente	N\$ 134,460,560.34	\$438,314,710.81	\$491,816,870.75
Senadores	N\$ 510,135,936.00	\$1,662,941,792.72	\$404,680,348,.82
Diputados	N\$ 255,067,986.12	\$831,470,955.00	\$221,621,181.00
TOTAL	N\$899,664,482.46	\$2,932,727,458.53	\$1,118,118,400.57



*Fuente: Dictamen que presenta la Comisión de Consejeros del Consejo General del Instituto Federal Electoral, sobre los informes de gastos de campaña de los partidos políticos, en 1994 y "Acuerdo General del Instituto Federal Electoral, por el que se determinó el tope máximo de gastos de campaña para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1994

**Fuente: "Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se determina el tope máximo de gastos de campaña para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en el año 2000" y "Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se determinan los topes de gastos de las campañas de diputados de mayoría relativa y de senadores, para las elecciones federales en el año 2000 publicados en el Diario Oficial de la Federación el 13 de diciembre de 1999".

2.4. SISTEMAS DE FINANCIAMIENTOS ILEGALES A LOS PARTIDOS POLITICOS NO CONTEMPLADOS POR LA LEY.

2.4.1. ILEGALIDAD EN LOS INGRESOS Y GASTOS DE LOS PARTIDOS POLITICOS

En México, el clamor por la limitación de los gastos electorales obedece al deseo de regularizar el dispendio ilimitado.

Gracias a la aportación por diferentes vías no permitidas del Estado, iniciativa privada, particulares, nacionales y extranjeros, son beneficiados por la aportación anónima y secreta, por estar cerca del poder, no sólo político, sino del dinero, de los grandes negocios, son afectados por el virus de la corrupción; que existe en las oficinas públicas en todos los niveles, vía los despachos privados, las empresas paralelas y el amiguísimo que inundan la vida política.⁵⁴

Estos hombres de negocios ligados al poder, en cualquiera de sus niveles se reflejan en las grandes entradas de financiación política, como el comercio de Estado; empresas de imagen, de sondeo electorales encuestadores y de comunicación (tenemos el caso del famoso "cochinito" de Rosario Robles). Muchos intereses cruzados en calidad de intermediación. Y el surgimiento de grupos políticos financieros ligados a la bolsa, los seguros y la banca. Con esto se puede afirmar sin temor a equivocarnos: El empresario y el político se enamoran.⁵⁵

Políticos que hacen de la política y de sus relaciones con el poder su medio habitual, de expoliar o despojar al pueblo para favorecer los intereses especulativos personales y de personas próximas al partido en el poder, como ejemplo el reprivatizar empresas cuya nacionalización o expropiación costo a los bolsillos de todos los mexicanos, y una vez saneadas sus deudas fueron compradas a un menor precio por personajes cercanos al poder o presta nombres.

El mundo de los negocios, el comercio de Estado, generalmente controlado, en la mayoría de los países, por un reducido grupo de personas cercanas al poder (México no podría ser la excepción), en este tipo de actividades muy poco transparentes y, de las que llega escasa información a la opinión

⁵⁴ Díaz Herrera & Tijeras Ramón. "El Dinero del Poder", La trama económica en la España Socialista. ed. Cambio 16, Madrid, 1991, p. 14.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 161.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

56

pública, son de donde se extraen las grandes fortunas y las comisiones, para los partidos políticos. El gran escándalo del Senador Diego Fernández de Cevallos como litigante que le gana el caso a la Reforma Agraria equivalente a un monto mayor al presupuesto anual de la Secretaría.

Los países con esas características, son hoy en día, los sitios donde más rápidamente pueden hacerse ricos, en poco tiempo, en tanto las pugnas internas, guerras de grupos por los negocios, por las comisiones, hacen del poder un botín, un pastel a repartir entre ellos únicamente, empiezan a tener sobresaltos por los vaivenes del sistema empresarial de financiación, de las obligaciones políticas: de repartir con otras personas⁵⁶

En la actualidad es ir descubriendo que la reprivatización de empresas, bancos, holding, hoteles y próximamente la autorización de casinos y loterías, donde el juego es una vía legítima de financiación de partidos políticos, entre otras negociaciones, que han prosperado con el Neoliberalismo, montado para el beneficio de personas cercanas al poder, con los mayores mecanismos de disuasión posible, cuanto mas fuerte sean, mas difícil resultará a los demás vencerlos.

Aquí cabe la frase famosa: "El ejercicio absoluto del poder corrompe absolutamente, la ideología dominante es el dinero".⁵⁷

No se puede negar este financiamiento llamado paralelo o irregular que va del holding, al cooperativismo, hasta la financiación política a través del comercio con las empresas de Estado, con la entramada red de personajes del gobierno y adjudicación de Obras Públicas a cambio de comisiones. Para financiar al partido socialista Español por ejemplo, no sólo se trata de holding dentro de España, si no en otros países del mundo Italia y México no se escapan. En Cuernavaca, se descubrieron rastros de fondos negros de Benito Craxi en empresas mexicanas, donde hay reciclaje y lavado de dinero, de quien fue Primer Ministro en Italia durante 1983 a 1987, y líder del partido socialista italiano hasta 1993. Al desatarse el escándalo se reveló que el beneficiario principal era el P.S.I. en la venta de helicópteros al Gobierno de Morelos de Bejarano 1972 a 1978, a esto se le llamó la operación "manos limpias" con dineros reciclados, producto de corrupciones de gente del gobierno, de los partidos y de industriales poderosos en México, esto demuestra que no resulta complicado lavar millones de dólares en México. La operación manos limpias se calcula que podría involucrar hasta 70 mil familias.⁵⁸ La revista enfoque (18 de septiembre del 94) presenta un ensayo que

⁵⁶ Ibid., p. 276.

⁵⁷ Ibid., p. 516.

⁵⁸ En Piemonte Nadia: **La exclusiva cesa de Craxi y sus lavadores.** En el Financiero del 15 de noviembre de 1994, p. 39. Así como José Reveles/Nadia Piemonte: Rastros de los "Fondos Negros" de Craxi en Empresas Mexicanas, p. 38.

describe el comercio electoral entre la mafia y la democracia cristiana (Partido Político Italiano).

2.4.2. FIDEICOMISO POR LA DEMOCRACIA

La creación de fideicomisos o fundaciones por el partido en el poder teniendo como propósito el apoyo de comicios, tal es el caso del fideicomiso por la democracia, que financió a grupos de observadores nacionales, y continuaron con sus labores en elecciones locales de varios estados, donde el fideicomisante como el fideicomitante como el fiduciario, se trata de gente que vive de la democracia. En calidad de tratarse de franquicias; de las organizaciones o grupos no gubernamentales participantes como Alianza Cívica, como una de las 14 que reciben asesoría Técnica de la ONU, para realizar un trabajo constante en los diferentes comicios estatales.⁵⁹

Este fideicomiso se creó en octubre de 1993 el cual cuenta en sus inicios con 7 millones de nuevos pesos, entre las aportaciones de un grupo de alrededor de 10 empresarios y banqueros nacionales y el IFE. Cuyo objetivo central es apoyar la observación de grupos de ciudadanos y representantes de partidos, sobre todo de vigilancia partidista. Aquí es donde organizaciones encubiertas, indirectamente creadas por gente del partido, es como se benefician de las labores del partido en el poder.

Finalmente Miguel Alemán, presumía que el PRI habría de consolidar su patrimonio con 11 fideicomisos, incluyendo "pase la charola por 25 millones de dólares a los 30 empresarios mas beneficiados del salinismo"⁶⁰ (véase el cuadro de la pág. 78. Los grandes millonarios mexicanos del salinismo).

2.5. AUTOFINANCIAMIENTO

El autofinanciamiento, lo constituye básicamente aquellos recursos que los partidos políticos obtienen por actividades promocionales, conferencias, eventos culturales, ventas editoriales, propaganda utilitaria, espectáculos (quizá es él más importante: desde 1995 el PRI, a la fecha ha realizado 10 conciertos entre los mas destacados los Rolling Stones, Barri Manilow, Alejandra Guzmán, el pianista Yani, Juan Gabriel, Los Kiss entre otros. En promedio dejaron al PRI 126,767 por cada evento, además de que no incurrió en gasto alguno).

⁵⁹ Irizar Guadalupe, "Apoyará" Comisios en Tabasco. En Reforma del 15 de diciembre de 1993, p. 12 A.

⁶⁰ Albarran de Alba y Alvaro Delgado. El PRI: Su riqueza, sus ingresos, sus gastos, su burocracia, sus negocios. En Proceso del 8 de diciembre de 1996, p. 6.

Juegos y sorteos (como el rascale), subastas de Arte Mexicano con 142 piezas, realizadas en el Museo San Carlos llevadas a cabo en 1993 y 1994.

Dentro del autofinanciamiento del PRI, como innovación creó la tarjeta de crédito PRI-SERFIN, donde su ganancia de 1% en cada operación hecha por los usuarios.⁶¹ El autofinanciamiento carece de una regulación y control adecuado para el manejo de los recursos obtenidos.

2.6. FINANCIAMIENTO POR RENDIMIENTOS FINANCIEROS, FONDOS Y FIDEICOMISOS

Estos giros financieros los pueden desempeñar los partidos políticos con su patrimonio o con las aportaciones que reciben de los fondos y fideicomisos, a través del sistema bancario y fiduciario, con excepción de las acciones bursátiles (especulación de bolsa), que quedan prohibidas.

Es de señalar que si los Secretarios de Finanzas se dieran a la especulación, e incursionar en rendimientos con altos intereses o en la bolsa de valores, lo que conduce en mucho de los casos a movimientos financieros no regulados.

Este inciso es eminentemente de finanzas partidistas que cada día cobra mas importancia de dimensión futurista que les falta normar jurídicamente para evitar manejos ilícitos.

2.7. FINANCIAMIENTO EXTERNO Y LAS ONG's

Resulta sorprendente la enorme laguna jurídica que se mantiene en el Cofipe respecto al financiamiento interno y/o externo que puedan recibir los organismos no gubernamentales (ONG's), que si bien no están vinculados de manera orgánica a los partidos, participan expresa, directa y activamente en distintos aspectos de los procesos electorales, tanto locales como federales. Incluso, algunos llegan a identificarse en su accionar con líneas doctrinales, programáticas o políticas partidarias.

La falta de regulación sobre los ONG's "políticas" deja abierta la puerta para el libre flujo del financiamiento externo en procesos electorales internos.

⁶¹ Hernández Ulises. En el Financiero del 3 de marzo de 1993, p. 44.

Y aquí es donde surgen las primeras interrogantes: ¿hasta dónde es conveniente que instituciones o personas extranjeras aporten financiamientos en proceso políticos internos? Si fuera conveniente, ¿cuál sería su límite? Tal financiamiento lastima o puede lastimar nuestra autodeterminación y/o soberanía nacional?

Desde luego que no existe una sola respuesta y, por ende, una sola opinión al respecto. Pero, en todo caso, resulta conveniente recurrir a los antecedentes más inmediatos y conocidos para, cuando menos, hacer una valoración de cuáles han sido algunos de sus resultados. En este sentido, creemos que un punto de referencia obligado, en tanto se refiere a experiencias latinoamericanas y porque de alguna forma ya incide en nuestro país, es la actividad que ha desarrollado la Fundación Nacional para la Democracia (National Edowment for Democracy, NED) en cuanto a su política promocional de la democracia y sus financiamientos a procesos políticos internos en diversos países.

La NED fue creada por el gobierno de Ronald Reagan a mediados de 1983, con el objeto de fortalecer instituciones democráticas en el exterior mediante esfuerzos de carácter no gubernamental.

La NED funciona como "paraguas" de cuatro instituciones, consideradas como "principales concesionarias" (core grantees) de sus fondos. Tres de ellas fueron creadas específicamente para incorporarse a sus labores y son representativas de los sectores que participaron en la construcción de la Fundación: el Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (INDAI) y el Instituto Nacional Republicano para Asuntos Internacionales (INRAI, que en 1991 cambió su nombre por el de Instituto Internacional Republicano), constituido en abril de 1983 con los brazos internacionales de ambos partidos; el Centro de la Empresa Privada Internacional (CEPI), creado el mismo año por la Cámara Americana de Comercio, y el Instituto para el Sindicalismo Libre (ISL), fundado desde 1978 como brazo europeo del Departamento de Asuntos Internacionales de la AFLCIO, que recibe un considerable impulso a partir de la creación de la NED.

Otra parte de los fondos se otorga de manera discrecional a una amplia red de organizaciones privadas estadounidenses, entre las que se encuentran Freedom House, Delphi Internacional Group, Resources for Action, International Foundation for Electoral Systems, America's Development Foundation, entre otras. Estas apoyan actividades de diversa índole, tales como ayuda a sistemas electorales; a instituciones gubernamentales, sindicales o políticas; a organizaciones cívicas de mujeres, jóvenes y promotoras del voto; instituciones empresariales; apoyo a editoriales, a la denominada diplomacia pública (propaganda), y a campañas de información.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Aunque con algunas limitaciones impuestas por el Congreso estadounidense, particularmente en lo que se refiere al financiamiento directo de campaña de candidato a puestos públicos, la NED se ha convertido en un nuevo instrumento de política exterior con características muy particulares.

Por medio de la NED se han incorporado en el diseño e implantación de aspectos de la política exterior a líderes de los partidos Republicano y Demócrata, de los sectores laboral y académico, así como a hombre de negocios y a una amplia red de organizaciones privadas estadounidenses.

Aunque formalmente es una institución privada, la NED se financia anualmente con fondos aprobados por el Congreso estadounidense, particularmente en lo que se refiere al financiamiento directo de campaña de candidatos a puestos públicos, la NED se ha convertido en un nuevo instrumento de política exterior con características muy particulares.

Por medio de la NED se han incorporado en el diseño e implantación de aspectos de la política exterior a líderes de los partidos Republicano y Demócrata, de los sectores laboral y académico, así como a hombres de negocios y a una amplia red de organizaciones privadas estadounidenses.

Aunque formalmente es una institución privada, la NED se financia anualmente con fondos aprobados por el Congreso estadounidense, canalizados por conducto de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) y de la Agencia de Información de Estados Unidos (USIA) y, en menor medida, de algunas organizaciones privadas.

En función de los sectores incorporados, su práctica se orienta hacia la ayuda a algunos partidos políticos y ONG's, el apoyo al sindicalismo conservador, la promoción de la participación de los empresarios en la política y la incentivación de la concepción de economía de mercado.

De acuerdo con la evidencia proporcionada por experiencias previas, la NED ha tenido considerable incidencia en procesos electorales mediante el financiamiento indirecto, supuestamente no partidista, a favor de un candidato dentro de las contiendas.

La actividad de la NED evidencia una tendencia hacia la parcial privatización de la política exterior estadounidense. Tal hecho resulta particularmente relevante ya que responde a una consideración política

importante: evitar la suspicacia que se podría generar en relación con el carácter intervencionista de las iniciativas pro democracia si éstas provienen de una agencia oficial de Estados Unidos.

Con la ausencia de la mediación financiera de una agencia gubernamental, se demostraría que los "ONG's no son instrumentos de la política exterior de Estados Unidos y que no pueden ser denunciados como tales de manera razonable". Tal argumento choca con la realidad. Lo cierto hasta ahora, es que los recursos destinados para la promoción de la democracia en el exterior son fondos públicos en su mayoría, aprobados por el Congreso de Estados Unidos, mismos que son canalizados mediante las agencias señaladas hacia la NED - concebida como ONG's, la cual a su vez los destina al apoyo de organizaciones privadas en el exterior por medio de sus concesionarias.

Si bien se podría estar de acuerdo en que la política en cuestión no intenta exportar un modelo o instituciones específicas, tanto las propuestas de la NED, como su práctica, delimitan el alcance de la promoción de la democracia. En términos de contenido, la democracia se limita a su aspecto político formal (soslayando contenidos económicos y sociales redistributivos, promoviendo, de manera contrastante, el neoliberalismo con su conocida secuela de marginación de amplias mayorías). Dentro de los países en que ha operado, la selección de receptores ha sido parcial y altamente selectiva. Algunos países no democráticos, pero con elevada valoración estratégica como los del golfo Pérsico, han sido omitidos dentro del propósito democratizador. Adicionalmente, en la implantación de su política han resultado transparentes sus objetivos de diferente signo, contrastando, por ejemplo, los casos de Nicaragua (en las elecciones 1990, apoyo a la Unión Nacional Opositora frente al sandinismo) y de Chile (en el plebiscito, apoyo a la oposición democrática frente a Pinochet).

De acuerdo con un estudio de Inter-Hemispheric Resource Center, de Albuquerque, Nuevo México, "su récord ha sido más bien el uso de fondos gubernamentales para impulsar las perspectivas de los elementos más conservadores de las sociedades del Tercer Mundo. Su objetivo no ha sido, como se podría esperar de una fundación de esa naturaleza, ampliar el rango de opciones disponibles para todos los ciudadanos, independientemente de su condición de vida o de la libertad de su política".

Entre 1984 y 1992, la NED ha entregado 164 millones 392 mil 61 dólares a instituciones de 75 países. En términos estrictamente económicos tal cantidad no es elevada, pero habría que considerar dos hechos. Primero, el impacto y/o resultado que un financiamiento en dólares puede tener en economías extraordinariamente deprimidas como la nicaragüense, la rusa o la polaca. Segundo, en la distribución geográfica de los fondos se perciben prioridades

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

62

políticas: de 1985 a 1990 América Latina ocupó el primer lugar como receptora de fondos, siendo desplazada a partir de ese año por Europa Oriental.

El problema fundamental deriva de que la implantación de la política de promoción de la democracia en América Latina ha estado llena de contradicciones, ha evidenciado un carácter selectivo y expresa una doble moral. Por tanto, la principal preocupación es la de confrontar los objetivos explícitos con los implícitos, es decir, si la política de promoción de la democracia puede ser considerada como un fin "altruista" emanado de la consideración de la democracia como un valor fundamental y universal, o más bien como un instrumento de intervención política altamente selectivo, destinado a lograr otros objetivos derivados de consideraciones de seguridad y estabilidad internacional.

¿Quién define los objetivos políticos concretos que se persiguen en cada país? ¿Existe una neutralidad política en el involucramiento de la NED en la Nicaragua sandinista o en la actual situación Cubana? Si la respuesta a esta segunda interrogante es negativa, ¿puede ser una institución confiable en términos del apoyo a la pluralidad e imparcialidad de sus intenciones?

Con base en los Reportes Anuales de la NED, de 1985 a 1992, se enlistan las organizaciones mexicanas que han recibido financiamiento:

La Confederación de Trabajadores de México (CTM) recibió en 1985, vía el ISL, 100 mil dólares para programas de educación democrática y seminarios de entrenamiento.

El Centro de Estudios en Economía y Educación, A.C., con sede en Monterrey, que organiza seminarios, financia investigaciones y edita publicaciones, como la revista Reporte, recibió en 1986, por conducto del CIPE, 33 mil dólares en apoyo a seminarios para periodistas sobre teoría política y económica.

En 1987 y 1988, la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex) recibió, por medio del CIPE, 173 mil 118 dólares para continuar su programa de enseñanza sobre principios económicos de libre mercado. Tal programa es conocido como Empresa y ha sido adoptado por la Coparmex para ser usado en escuelas a través del Conalep.

La asociación civil Democracia, Solidaridad y Paz Social (Demos-Paz) fue fundada en 1988 y dentro de su membresía se encuentra representadas las siguientes organizaciones: Unión Nacional de Padres de Familia, Unión social de

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

63

Empresarios Mexicanos, Desarrollo Humano Integral, Asociación Nacional Cívica Femenina, Civilización y Libertad, Centro Evangélico Unido, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Instituto Mexicano de Doctrina Social Cristiana y la Coparmex. Demos-Paz constituyó al Instituto Superior de Cultura Democrática, cuyo objetivo central es el estudio de los cambios políticos y sociales que México requiere para el desarrollo democrático, y ofrece entrenamiento para el liderazgo, seminarios, cursos, conferencias, a la par que desarrolla proyectos de investigación y edición de publicaciones. Demos-Paz ha sido la organización que más dinero ha recibido de la NED, ya que de 1988 a 1992 recibió del INRAI 451 mil dólares para el desarrollo de sus actividades. En enero de 1993 le fueron concedidos otros 120 mil dólares.

En 1989, por medio del INRAI, se proporcionaron 50 mil dólares para convocar y realizar, en julio de ese año, una conferencia latinoamericana de partidos políticos conservadores, en la cual el PAN fue copatrocinador.

El Programa mexicano para el Desarrollo Empresarial (Desem) ha sido supervisado por la Cámara Americana de Comercio y, en concreto, el programa que financia la NED se denomina Conciencia comunitaria y desarrollo empresarial, diseñado para hacer labor de acercamiento y educación en universidades. Con el Instituto Tecnológico de Monterrey ofrece cursos sobre empresa privada y actividad empresarial. En 1989, recibió a través del CIPE 40 mil dólares para financiar su programa Impacto universitario.

En 1990, la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (Concanaco) recibió 11 mil dólares para el perfeccionamiento individual de las cámaras de comercio y su capacidad de promoción del sector privado.

En el informe de la NED, relativo a 1992, se indica que el Consejo para la Democracia y la Convergencia de Organizaciones Cívicas para la Democracia recibieron del INDA 156 mil 779 dólares para asistencia técnica y financiera a grupos cívicos locales observadores en las elecciones efectuadas en Sinaloa, así como para el apoyo a los esfuerzos del incremento de la participación electoral, incluido un conteo de votos independiente en Chihuahua. Adicionalmente, la primera organización recibió el mismo año 60 mil dólares para expandir su programa de observación de elecciones, "conteos rápidos", publicaciones y foros.

En 1992 el Frente Cívico de San Luis Potosí también recibió 55 mil dólares en apoyo a una nueva Escuela de Educación Cívica que ofrece cursos sobre derechos humanos, capacidades de liderazgo, educación cívica e incremento de la participación de las mujeres en asuntos públicos.

En total, según tales reportes, se ha destinado a México un millón 229 mil 897 dólares entre 1985 y 1992. A esta cantidad habrá que sumar los 120 mil dólares concedidos a principios del año en curso a Demo-Paz.

Una primera reflexión, al respecto de las actividades de la NED en México tiene que partir del ámbito de las relaciones bilaterales entre ambos gobiernos. En este sentido, desde la perspectiva de Estados Unidos, destaca la prioridad otorgada a la apertura comercial de México, sin consideraciones sobre el sistema político y la democracia mexicana; el aspecto fundamental ha sido no incursionar en un terreno que pudiese alterar la necesaria estabilidad del vecino para garantizar el objetivo prioritario. Debido a ello, las actividades de la NED en México no pueden ser explicadas como una línea política impulsada por los últimos gobiernos estadounidenses, sino más bien como el resultado de presiones de las organizaciones civiles de ese país sobre las instituciones creadas para promover la democracia en el exterior.⁶²

2.8. LOS GRANDES BENEFICIADOS POR EL COMPROMISO DINERO Y PODER

El tener información de todos los fideicomisos, fondos, comités, asociaciones cooperativas, organizaciones, fundaciones, patronatos, entidades filantrópicas, que han formado los partidos políticos, ayuda a saber que pueden ser de membrete al no tener una existencia real, o que por su carácter constitutivo solo cobran vida en los procesos electorales para pasar la charola y recolectar "voluntariamente" recursos.

Y mediante otros mecanismos se cobran "las facturas" por el apoyo económico aportado a las campañas electorales sea del partido que fuere, obteniendo en muchos casos empresas gubernamentales por diferentes vías vinculadas al poder en turno.

La globalización envuelve y cubre con nuevas ideas neoliberales, los grandes negocios, donde la situación estrecha del interés, entre el capital y las elites gubernamentales,⁶³ todos los países están marcados por la corrupción, por la ilegalidad y el abuso del poder.

La corrupción internacional del poder gubernamental es el negocio más productivo más rentable, de principios de siglo XXI como ejemplos notorios

⁶² Lilia Bermúdez y Mauricio Dardón, "El Cofipe, la NED y el financiamiento externo"; La Jornada, 22 de noviembre de 1993.

⁶³ Montesinos Rafael, *Empresario, sistema político y Corrupción en México*. En COTIDIANO, Revista de la Realidad Mexicana Actual. Enero-Febrero 1997, p. 9.

tenemos la renuncia de Collor de Melo a la Presidencia de Brasil, Alán García perseguido por Fujimori acusándolo de corrupción y de su asesor encargado de la seguridad nacional, inteligencia y lucha contra el narcotráfico, sus nexos con estos. El arresto domiciliario del expresidente Carlos Andrés Pérez, en Venezuela, y el penoso caso mexicano que deja atrás a cualquier otro en la gestión gubernamental de Carlos Salinas de Gortari y sus hermanos Raúl Salinas de Gortari y Adriana Salinas de Gortari.⁶⁴ Así como de grandes industriales que durante el salinismo se verían beneficiados por la privatización y gracias a esto formar parte de la famosa lista de la revista Forbes. Se trata de una acumulación de riqueza Fast Track que contrapone el empobrecimiento en que se hundió al país. Los grandes negocios se encuentran detrás del proceso de privatización llevado a cabo por Salinas.

El partido oficial y los empresarios, fueron orquestados por José Angel Gurría y Oscar Espinoza Villareal.

Espinoza Villareal, operó en su calidad de exdirector general de NAFINSA, y en la función de Secretario de Finanzas del PRI, paso a ocupar el cargo de la Regencia del Distrito Federal. Igualmente José Angel Gurría, ocupó una de las direcciones de NAFINSA, posteriormente la Secretaría de Relaciones Internacionales del PRI, titular de Relaciones Exteriores, de la SHCP y Gobernador del Banco de México en el actual régimen.

⁶⁴ Ibid., p. 10.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

66

II. CASO NAFINSA-HAVRE	
Institución	Nacional Financiera, S.A.
Funcionarios	Oscar Espinoza Villareal José Angel Gurria
Empresarios	Carlos Cabal Peniche (Creml), Ricardo Nevárez Ocampo, Antonio Rodríguez Hernández, Eduardo Mariscal Domínguez Fernando Sánchez Navarro.
Fraude	Nafinsa destina financiamiento a Havre que a su vez creó empresas fantasmas para instrumentar el fraude.
Diciembre, 1992	SCHP autoriza el aumento de capital de Aseguradora Azteca (luego Aseguradora Azteca a Havre) de 25 millones a 100 millones de nuevos pesos. Se exhiben 25 millones. Quedan por pagar 50 millones de nuevos pesos.

Fuente: *Elaboración propia con base en los diarios la jornada y El Financiero.*

Espinoza Villareal como Director de NAFINSA, le permitió crear una red empresarial a nivel nacional (estratégicamente denominada células empresariales), que promoviera al candidato oficial en las elecciones presidenciales del 22 de agosto de 1994. Se aprovecha la estructura gubernamental para obtener un beneficio político que pasa, primero, por el circuito económico y termina en el público.

Aquí se va mas allá de la clasificación antigua del cohecho, peculado y nepotismo, aquí estamos al extremo de abuso de poder pues se utiliza la influencia en favor de un proyecto político.

Esta relación se vino escondiendo detrás del escenario electoral que no contemplan las leyes, habiendo malversión de fondos en beneficio de los partidos políticos. Le despojo del poder se expresa, finalmente en recursos públicos que fortalecen la relación entre el partido en el poder y el gobierno, marcando un vínculo que es necesario desmontar para avanzar en el camino de la democracia de nuestro sistema político, pero también para combatir la corrupción. El caso es de que convergen lo político y lo económico. Los empresarios se han pasado a la política formando parte del aparato burocrático, como es el caso, por ejemplo, de Claudio X. González, ex-lider del Consejo Coordinador Empresarial, que ocupó el cargo de Asesor de Inversión Extranjera del Presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), o de Gilberto Borja Navarrete, miembro del Consejo Mexicano de Hombres de Negocios, accionista de la empresa constructora más grande de

Latinoamérica. ICA, quien ocupó posteriormente la Dirección de NAFINSA. (De hecho, Borja Navarrete fue uno de los principales promotores de las células empresariales que apoyaron la campaña presidencial de Ernesto Zedillo.⁶⁵

III. Pri-Gobierno y las Células Empresariales



Fuente: *Elaboración propia con base en la información de los diarios la Jornada y el Financiero.*

El anterior andamiaje muestra como se creó el escenario, con sus mecanismos, para atraer con beneficios directos a los grandes inversionistas para hacerlos partícipes no solo de las ganancias sino incrustarlos en el poder.

Fortaleciéndose aquellos grupos empresariales, que de siempre han caminado del brazo con hombres del gabinete, como el caso del grupo ICA, desde su iniciador Bernardo Quintana se consolidaron hasta ser en la actualidad la empresa constructora con presencia en todo el mundo.

Se trata de los grandes negocios del poder, de las sumas multimillonarias a la sombra y luz de las banderas e influencias de los partidos.

Finalmente es de reconocer que hay infinidad de mecanismos para encontrar financiamiento para las campañas políticas de los candidatos, se facilita cuando se trata de los bloques de poder incrustados en el gobierno, que son más

⁶⁵ Ibid., p. 16.

poderosos que los partidos políticos, o sea internamente se da por todos lados la lucha por el poder, y no desean dejarlo por los intereses creados, intereses que lo hacen extensivos a los poderes legislativos y judiciales. Como ejemplo los partidos políticos al tener la mayoría parlamentaria aseguran que las iniciativas favorecedoras a su partido sean aprobadas en el Congreso.

Este problema no solo lo sufre México, tenemos los siguientes ejemplos en el ámbito Internacional.

El periódico **Reforma (12-02-01)** en su pagina 30 A destaca en uno de sus párrafos "Amenaza pesquisa a William Clinton. La Fiscal de Nueva York piensa abrir investigación contra Marc Rich cuya ex esposa donó más de un millón de dólares al Partido Demócrata.

La Jornada (29-01-02) informa en su pag. 18 que unas 36 mil libras esterlinas fueron canalizadas al Partido Laborista Ingles entre 1998 y 1999.

El **Universal (31-01-02)** informa en una de sus columnas de la pag. 8 "que los fieles partidarios del presidente Gerge W. Bush y su hermano Jeb estaban involucrados con la empresa Enron.

2.9. SISTEMA DE DESPOJO PROPIO DEL PARTIDO EN EL PODER

El Estado se sustenta en la exproliación o despojo y consecuentemente en su culminación exitosa del partido político, que llega al poder en cualquiera de sus niveles la intermediación da paso a exproliación o despojo del poder por el arribo del financiamiento extra legal.

Esto va aún más allá del dinero ilícito que obtiene mediante diferentes vías el partido en el poder o en su defecto al partido que tiene grandes oportunidades y tiene aseguradas las carteras del poder, y asegure un compromiso de coexistencia. En México, soslayar este problema no se puede, cuando todos los países del mundo, se hayan inmersos, aún los grandes países que se ufanan de ser altamente democráticos o, con transición a la democracia, del cambio de un tipo de gobierno a otro diferente, de dominadores y despojadores, con escalas sin precedentes.

El financiamiento a los partidos políticos ha constituido un gran secreto, para todos los partidos, lo que viene a fortalecer el adagio político electoral: de

que lo oculto es parte de la fuerza real del poder, y actualmente de todos los partidos políticos que manejen el poder en cualquiera de sus niveles y que no se puede ocultar.

Las reformas al COFIPE ponen en duda los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, los cuales deben garantizar a todo proceso electoral, que se efectúen en territorio nacional, de acuerdo con el artículo 41 de la Constitución General de la República.

De ahí se desprende que el IFE tiene la facultad, expresamente conferida por la Constitución para fijar el financiamiento público a los partidos políticos⁶⁶, estos contribuyen a formar la voluntad política del pueblo. Su creación será libre, su orden interno deberá responder a los principios democráticos. Por lo que sería conveniente analizar el financiamiento mediante el modelo de la restitución o reembolso de los gastos efectuados por los partidos en sus campañas electorales que pudiera en el futuro inmediato proponerse su aplicación en México. Se le podría dar mayor importancia al subsidio por el rubro de actividades específicas por ser gastos que se tienen que comprobar y ya realizados se reembolsé como máximo el 75% de los mismos esto facilita la fiscalización y transparencia de las finanzas de los partidos aumentando la corresponsabilidad, al exigir de los partidos un esfuerzo por allegarse de recursos propios.

Es por eso que existen leyes, en las cuales se evita el uso del término financiamiento público, y únicamente se habla de restitución de los gastos de campaña electoral o de reembolso de los gastos.

Asimismo, de que se auxilien de dos controles previsibles que son:

- 1.- Dar cuenta de la procedencia de los recursos económicos, y
- 2.- La obligación de publicar o informar la aplicación de los recursos preferentemente antes de toda elección o posterior a toda campaña política.

Con esto se da el reconocimiento legal de derecho a la independencia de los partidos frente al Estado. En las reformas aprobadas se llevó el financiamiento a niveles excesivos. Esta es otra forma de despojo utilizando el dinero del pueblo, para reconvenir la posición de los partidos restantes, en favor del fortalecimiento del partido oficial, y legitimación del estado.

⁶⁶ La Suprema Corte, tres acciones de inconstitucionalidad sobre el financiamiento a los partidos. Proceso 8 de diciembre de 1996, p. 9.

La conquista del Estado no es cuestión de voluntad política para incorporan o incluir de forma gradual, a los partidos enanos que se conforman con vivir de migajas o centavos, que tengan a bien darles el Estado - Gobierno, son compradas sus conciencias con curules, concertasesiones, transiciones gradualistas o asegurándoles financiamiento público; si no de parte de fuerzas reales de poder que por vía pacífica cambien las prácticas del Estado por la vía de una legislación electoral más democrática y transparente.

2.10. EL VÍNCULO DE: FINANCIAMIENTO, CORRUPCIÓN Y GOBERNABILIDAD.

El tema "el financiamiento y la corrupción", se debe considerar en realidad una cronología de problemas que nuestra sociedad empieza a enfrentar en la década de los setentas. En efecto, en los 70 y 80 los partidos políticos pensaban o pretendían pensar que la respuesta a la corrupción debía darse a través de la regulación del financiamiento político. Posteriormente, se presupone un considerable aumento de la corrupción y actualmente el tema de moda es el de la gobernabilidad. La elección de estos asuntos no es coincidencia. Corresponde a tres etapas lógicas; la primera, que el gobierno se vea obligado a imponer obligaciones a los partidos políticos y candidatos, **como contrapartida a la asignación de recursos públicos**. Este representa un comienzo positivo. En segundo termino, han respondido a la corrupción mas con medidas represivas que con la prevención. En tercer lugar, se ha abordado el tema de la gobernabilidad con un planteamiento inicial mas positivo, por ejemplo en París se celebró una conferencia sobre buen gobierno y en La Haya se celebrará un foro mundial sobre la lucha contra la corrupción y la preservación de la integridad política.

Las investigaciones conducidas por el Consejo de Europa, por la OCDE y por las Naciones Unidas con la perspectiva de un futuro congreso en las Naciones Unidas sobre corrupción es un símbolo genuino de esta preocupación. Su análisis nos da tres lecciones importantes:

- La corrupción constituye un gran desafío para nuestra sociedad;
- Para enfrentar este desafío deben existir soluciones internas;
- Cualquier acción exclusivamente domestica será limitada en la medida que ignora la dimensión global de esta forma de delitos.

2.11. LA CORRUPCIÓN CONSTITUYE UN GRAN DESAFÍO PARA NUESTRA SOCIEDAD.

2.11.1. LA CORRUPCIÓN SE DA A ESCALA GLOBAL.

Durante los 30 años posteriores a la II Guerra Mundial las sociedades occidentales vivieron con un modelo de estado providencial o benefactor. La organización legal estaba en armonía con la vertiente política y la organización económica de la sociedad dentro de un esquema esencialmente nacional. Si hacemos una comparación sobre el número de ocasiones en que se presentaron denuncias de financiamiento ilícito antes las comisiones reguladoras internacionales a lo largo de los últimos 20 años, no podemos más que sorprendemos ante su progresión lineal.

Durante este periodo los Estados – con pequeñas diferencias de un país a otro – registraron movimientos de capital. Después de la crisis de 1974 cesaron estos procedimientos. Esta situación permitió un incremento de los índices de desempleo, una disminución del crecimiento, el incremento de los déficits públicos y crisis financiera. El desarrollo de mercados financieros se ha convertido en una necesidad esencial al mismo tiempo que las corporaciones se han vuelto dependientes de las fluctuaciones en el intercambio de capital, en la misma medida que los estados los necesitan para financiar sus déficits.

A partir de ese momento, hemos asistido a surgimientos paralelos: el desarrollo de los mercados financieros y la pérdida de control estatal sobre ellos. En efecto, los capitales se desplazan libremente en busca de oportunidades y los estados ya no son capaces de regular estos movimientos al mismo tiempo que los bancos centrales se han vuelto independientes. Por esta razón, el campo de acción de los líderes políticos solo se han reducido en apariencia por que aun conservan atribuciones como árbitros. Ejercen este poder a través de intervenciones tradicionales en distintos niveles mediante la autorización de proyectos urbanos ciertas inversiones y prestamos, contratos de exportación de armas y mercados públicos. Al final este fenómeno nos muestra dos lecciones principales:

- Cualquiera que sea el juego de estas mediaciones los apetitos financieros que alimentan son considerables.
- La globalización esta en el origen de una esfera financiera que ignora las leyes y las fronteras nacionales.

Este es el panorama general, que implica que en términos de organización política, económica y legal no podemos seguir estudiando exclusivamente a nivel nacional. A esto se debe agregar el hecho de que la corrupción reside en

tecnicismos que atraviesan fronteras nacionales e internacionales, especialmente cuando se usan los paraísos fiscales para la evasión.

2.11.2. DEFINIR UN MODELO PARA ENFRENTAR LA CORRUPCIÓN.

A menudo se define a la corrupción como el abuso del poder público para intereses privados. Esta definición ignora la corrupción entre corporaciones y sitúa a la corrupción en la intersección entre los sectores públicos y privados. Dicho esto, es una definición que puede ser útil en distintos niveles, tal y como fue establecido en el programa global contra la corrupción promovido por las Naciones Unidas. También está el nivel de la calle, que coloca al ciudadano frente a frente con el oficial o representante público.

Hay un nivel corporativo o de negocios, que concierne a los tomadores de decisión a nivel público independientemente de que sean elegidos en una contienda pública. Al final hay una vertiente política y financiera de alto nivel, que involucran al aparato estatal. Pero si el estado puede tolerarla y pierde la confianza de sus ciudadanos, puede volverse cómplice, tolerarla es fomentarla toda vez que de lo que se trata es de utilizar fondos externos para la expansión económica del país. El Estado se convierte en instigador y organizador de la corrupción. Esto es especialmente cierto en la medida en que grupos mafiosos asumen el control del estado.

Si la corrupción tiene muchas facetas, entonces debemos dimensionar el modelo estatal para enfrentar la corrupción. Si lo vemos sobre la base de la clasificación realizada por transparencia internacional acerca de los índices de corrupción que mide la vulnerabilidad de un estado frente a ésta, ¿qué es lo que probamos? Los dos estados del planeta que son aparentemente de los menos corruptos, con la excepción de Canadá y el Reino Unido, son dos pequeños estados que han alcanzado un muy alto grado de desarrollo. La mayor parte de ellos están fuertemente influidos por la religión luterana protestante. Al final de la escala encontramos a Nigeria, Yugoslavia y Ucrania. Todavía es muy difícil arribar a conclusiones definitivas basadas en los hechos no debatibles. Abordaré tres de estos: el tamaño, la democracia y el estado de derecho.

El tamaño indudablemente favorece un buen gobierno, Podemos observar que el hecho de que sean de tamaño geográfico reducido constituye una garantía contra la corrupción interna, pero esto no es un obstáculo para recibir los productos de la corrupción externa, tenemos como ejemplo la preservación del secreto bancario, lo cual goza manifestamente de un gran consenso entre la clase política y los sectores medios a fin de esconder ciertas realidades.

Democracia: no existe una relación obvia entre la existencia de una democracia avanzada y la ausencia de corrupción.

El estado de derecho: es innegable que mientras más fuerte sea, el estado de derecho más débil será la corrupción, y existen numerosos ejemplos en la materia.

Estos ejemplos diversos muestran que las únicas certezas que podemos tener, en primer lugar que los criterios de tamaño y control social que lógicamente van a la par, favorecen el buen gobierno, y en segundo lugar que la corrupción es uno de los efectos negativos de una ausencia de buen gobierno.

2.11.2.1. LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y EL BUEN GOBIERNO ES UN ASUNTO DE TODOS.

No se puede decir que el gobierno se haya quedado corto en la reflexión y en instrumentos jurídicos en la materia desde mediados de los noventas se han llevado a cabo varias reuniones internacionales entre otras, está la convención de la Organización de Estados Americanos de 1996.

Si tuviéramos que resumir los modos de intervención de estos diferentes instrumentos jurídicos complementarios, creo que podríamos articularlos alrededor de tres temas: la incriminación de la infracción, la evaluación y el control.

La incriminación

Se busca asegurar una buena gestión de los asuntos públicos y el desarrollo económico mediante el respeto a las reglas relativas a la competencia. Esto exige la incriminación de la corrupción activa de los partidos políticos para un beneficio personal así como el tráfico de influencias por parte de los que aportan los recursos para los futuros integrantes de las asambleas parlamentarias. Permeando esta corrupción el sector privado mediante el tráfico de influencias para ser beneficiados con la adjudicación de los contratos y elaboración de obras.

La evaluación

Consiste en estudiar las estructuras establecidas para hacer cumplir las leyes y reglamentos. Deben ser evaluados sobre la base de tres principios, la independencia de los servicios de prevención y de lucha contra la corrupción, la reducción de la inmunidad al mínimo indispensable y la especialización de servicios. Apoyados en una ética, transparencia y libertad de prensa.

El control

En este campo existe un avance muy significativo en materia legislativa.

Pero también hay motivos de insatisfacción, por personas u organizaciones que no se apegan a la ley. Le toca a la sociedad crear circunstancias favorables para instaurar la virtud; estas podrían organizarse alrededor de tres temas: la prevención la evaluación y el control. La prevención pasa a través de la transparencia de los procedimientos, la ética de los comportamientos y el rigor de la gestión.

Hay que vigilar la evaluación y su seguimiento. Conviene reforzar los controles jurisdiccionales y la cooperación judicial, estos permitirán un control eficaz al garantizar la disuasión. Esto quizá no sea todavía la virtud pero será tal vez la creación de circunstancias que favorezcan la virtud.

2.12. EL CONTROL DE LAS FINANZAS PARTIDARIAS. LOS RETOS CENTRALES.

2.12.1. HACER PUBLICOS LOS INGRESOS Y GASTOS, MEDIANTE INFORMES FINANCIEROS

En el informe que presenta anualmente todo partido político sobre los gastos de campaña, conforme lo señala el COFIPE en su artículo 49 A. Se propone agregarle que estos informes sean publicados en los diarios de mayor circulación, para facilitar que sean del conocimiento de la opinión pública.

Además deben presentar un anteproyecto de presupuesto de los gastos de campaña de manera programática y un programa anual de actividades que detalle el origen y monto de los recursos a obtener, así como el gasto a ejercer por parte de los partidos políticos en cada campaña y precampaña permitiendo: a) Prever los recursos financieros necesarios para las diferentes campañas políticas, b) llevar un control estricto de los gastos efectuados, c) manejar adecuada y honestamente los fondos recibidos, d) contar con una base de evaluación del

gasto realizado por campaña política lo que permitirá elaborar un presupuesto más justo y confiable, de tal suerte que si esta lógica de programación presupuestación, no se aplica, se presta a su desvirtualización y mal uso del manejo de los fondos suministrados por el gobierno.

2.12.2. POR UNA FISCALIZACION TRIPARTITA

Realizar una auditoría política a los partidos políticos, en virtud de ser considerados de interés público y los recursos que para ellos designan son aportados por el pueblo, esto aseguraría un sano manejo financiero.

La obligación de cada partido para mantener un libro contable de sus movimientos financieros y la instauración de auditorías profesionales y periódicas, a la manera de las que se aplican en otros países.⁶⁷

Se requiere una aplicación del sistema de Caja y Bancos; El IFE recomienda que los Partidos Políticos abran cuentas de cheques para hacer mas transparentes los gastos, de los candidatos a puesto de elección popular a nombre del partido y no personal para evitar casos como el del PFCRN, que presidía el Lic. Rafael Aguilar Talamantes quien resulto el real beneficiado de los recursos económicos recibidos.⁶⁸ Tenemos el caso del Partido Verde Ecologista de México (periódico Reforma p. 25 A, 12-02-01) que señala que el partido está convertido en una franquicia familiar electoral que obtiene 175 millones de pesos anuales.

Por lo que los candidatos por ley no podrán recibir directamente ningún tipo de aportación económica, ni manejarlas personalmente; cada partido, a través de sus órganos financieros, se responsabilizara de administrar los recursos de cada uno de los candidatos. Es un compromiso neurálgico para México, contraído dentro de su proyecto neoliberal con los E.E.U.U. y Canadá quienes piden estricto control en los gastos de campaña de todos los partidos como resultado de la reunión en Nueva-York: de Agustín Rico Director del IFE con Lee An Elliot y Jean-Pierre Kingsley quien comentó que en cooperación Electoral no se pueden homogenizar sistemas y finalmente declararon somos tres democracias que funcionan con sus particularidades.⁶⁹

2.12.3. DECLARACION PATRIMONIAL DE LOS ELECTOS

⁶⁷ Alemán Miguel, Las finanzas de la política, ed. Diana México 1995, p. 43.

⁶⁸ D.O.F. del 13 de diciembre de 1995. p. 32

⁶⁹ Nava José Manuel: Reportaje en Excélsior del 11 de marzo de 1996. primera plana a 8 columnas.

El tener control en detalle, específicamente de los ingresos, las propiedades inmobiliarias y todo el patrimonio de que disponen año tras año. Todo ciudadano que participe en una contienda electoral incluyendo el nominado como suplente para cualquier puesto de elección popular.

Con el fin de que los electores estén conscientes de que tienen el derecho y los medios, vía estudio de imagen política, para saber si los ciudadanos elegidos por su voto, son los idóneos por honestidad en el futuro desempeño, y de que no se valgan de una manera fácil de adquirir bienes en condiciones privilegiadas⁷⁰ conocido como sistema de despojo (los Estados Unidos de Norteamérica lo llaman spoil system).

2.12.4. SISTEMA DE LIMITACION DE GASTOS E INGRESOS DE LOS PARTIDOS POLITICOS

Todo modelo de limitación de gasto, están íntimamente relacionados con el sistema de control de financiamiento público, que se regula constantemente, y más aún con un problema insoluble inmanejable como resulta ser la confianza, conforme a derecho. Sin embargo, se trata a toda costa de regular los procedimientos, buscan también aclarar, dilucidar y hacer más transparente los flujos inmensos de dinero, que por muchas vías se hacen llegar a los partidos políticos, aún en contra de quienes quieren imponer esos controles. Es de esperarse que los límites que gradualmente se dan son insuficientes, por lo que podemos afirmar que el mejor límite sobre financiamiento público o privado, es el que no existe, el que está ideándose apenas, de lo que estamos conscientes es de que poco a poco se requieren sofisticadas limitantes, para romper los intereses creados, de inmenso poder, que tiene a la mano dinero y prestigio, que implica un riesgo mayor, es indudable, la justicia se esfuma, se desvanece y se ve rebasada y supeditada a dichos intereses. No se puede negar que el ofrecer dinero de parte de empresas multinacionales a un gobierno, es para influir en sus decisiones; recibiendo por los servicios prestados una comisión en especie o posiciones en la estructura.⁷¹

Esto implica saber distinguir las dos facetas que aglutinan la amplia gama de intereses que rebasa la imaginación, que por estar inducidos para fijarse en pequeñeces, de los pequeños dineros, que es lo que la oficialidad da a conocer a la ciudadanía en los informes financieros, lo que significa que al descuidar su importancia, no de señalar o crear la faceta del mejor sistema de limitación de gastos, se pasa por alto el poder para frenar, de golpe o gradualmente, la ambición de un candidato, de un partido político, o de un gobierno por el dinero

⁷⁰ Alemán Miguel, op. cit., pp. 44 y 45.

⁷¹ José Díaz Herrera y Ramón Tijeras. *El Dinero del Poder. La Trama económica en la España Socialista*, ed. Cambio 16 Barcelona 1991. p. 23.

fácil, el cual es ilimitado, esta es la faceta olvidada a propósito. La legislación electoral se circunscribe sólo y únicamente a la ociosa posición de limitar el monto de las contribuciones legales y/o fijar límites a los gastos de campaña, muy generalmente sin tomar en cuenta los recovecos que tiene la legislación para favorecer un financiamiento ilícito.

2.12.5. LÍMITES LEGALES A LOS INGRESOS Y GASTOS DE LOS PARTIDOS

Los gastos se han centrado en las campañas electorales, donde se establecen prerrogativas en el capítulo de Actividades Específicas en las leyes y códigos electorales de los gastos sobre publicaciones políticas e ideológicas incluso de Educación Política; capacitación política, de Investigación y Encuestas: Spots, programas y reportajes en la radio, tiempo en televisión, programas especiales de prensa, desplegados, cartas abiertas y convocatorias en periódicos y revistas. La falta de un clasificador por objeto del gasto de partidos políticos, donde se especifique las partidas, conceptos y capítulos de gastos, así como los lineamientos de manejo que obedezcan a las medidas de racionalidad de gastos o de aquellas que prevean sobre gastos de enriquecimiento ilícito, de corrupción, de intermediarismo, de comisiones, cohecho, desfalco o favoritismo, que favorece el manejo de los recursos para beneficio personal.

En México en el momento actual, limitar los gastos electorales, pueden resultar una medida "beneficiadora", al resto de los partidos nacionales y fortalecedora del sistema de partidos,⁷² siempre y cuando el monto del financiamiento actual tenga una distribución más equitativa para todos los partidos políticos con registro. Aquí se da una lucha de intereses de poder, por una parte la voluntad del voto ciudadano cuyo porcentaje da vida al incremento de financiamiento público a los partidos políticos, contra el contrincante a vencer, el poder del dinero.

Los cuadros de las páginas 78 y 79 son el resultado del contubernio entre las elites económicas y políticas del país con la finalidad de manipular y resultar beneficiados por el manejo de intereses comunes despojadores de poder y manipuladores de toda decisión democrática.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

⁷² Jean Francois Prud'Homme. Rodrigo Morales M. Los fondos de la política, En Revista Voz y Voto abril 1993. P. 22.

IV. LOS GRANDES MULTIMILLONARIOS MEXICANOS DEL SALINISMO

NOMBRE	NETO	INDUSTRIA
Carlos Slim Helú	6.6	Telmex
Emilio Azcarraga y Familia	5.4	Televisa
Familia Zambrano	3.1	Gemex
Familia Peralta	2.5	Grupo Lusa
Jerónimo Arango	2.2	Cífra
Alfonso Romo Garza	2.2	La Moderna
Alberto Ballesteros	1.9	Industria Peñoles
Pablo Arámburu	1.8	Grupo Modelo
Familia González N.	1.5	Comercial Mexicana
Familia Molina	1.4	Grupo Embotelladora de México
Adrián Sada y Familia	1.3	Vitro
Abel Lozada Gómez	1.3	Grupo Gigante
Roberto Hernández Ramírez	1.2	Banamex
Ricardo Salinas y Familia	1.2	Grupo Elektra
Bernardo Garza y Familia	1.2	Grupo Alfa
Lorenzo y Roberto Servitje	1.2	Industria Bimbo
Roberto González	1.1	Industria Masca
Jorge Larrea	1.1	Banamex-Accival
Eugenio Garza y Familia	1.1	Grupo Visa
Moisés y Antonio Cosío	1.0	Telemex
Familia Martínez G.	1.0	Grupo Sideck
Familia Franco	1.0	Grupo Infran
David y Adrián Peñaloza	1.0	Grupo Tribasa
Alfredo Harp Helú	1.0	Banacci

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

FUENTE: Revista Forbes, apud en: *El Financiero*, 5 de agosto de 1994. Cabe destacar que Joel Millman, al hablar de la metodología con que la revista Forbes estima su lista de millonarios, consideró que para el caso mexicano sospecha que aparecerían nueve mexicanos más de los cuales todavía no tenían toda la información para incluirlos. Además, señaló que en toda América Latina una de las principales razones del incremento de las riquezas de los grandes empresarios es producto del proceso de privatización. Este y el siguiente cuadro se relacionan por la aportación proporcionada a la campaña de Carlos Salinas de Gortari.

V. EMPRESARIOS QUE CONFORMARON LA COMISION DEL FINANCIAMIENTO Y FORTALECIMIENTO PATRIMONIAL DEL PRI (PARA APOYO A LA CAMPAÑA PRESIDENCIAL DE CARLOS SALINAS DE GORTARI)

EMPRESARIO	MIEMBRO DEL CMHN	FAMILIA DE UN MIEMBRO DEL CMHN	ESMPRESAS PARAESTATALES ADQUIRIDAS
Pablo Alvarez Treviño		*	---
Antonio Araza Cañadilla			Participó en la adquisición de Banamex.
Angel Borja Navarrete			Polimar, Compañía de Manufacturas Metálicas pesadas, concesiones para construcción de carreteras.
Pablo Brener Brener			Ingenios: "El Potrero", "El Modelo", "San Miguelito", Mexicana de Aviación, Aeropuerto y Terrenos, Datatronic, Turboreactores, Productos Pesqueros de Sinaloa, el de Mantancitas y el de Topolobampo y Pesqueira del Pacífico.

José Corral Escalante			---
Juan Elek Klein			---
Augusto Elias Paulada			---
José González Bailó			---
Roberto González Barrera		*	---
Ricardo González Prieto		*	---
Antonio Gutiérrez Prieto	*		Concesión para construir y administrar el puente internacional Zaragoza-Ysleta, su hijo Juan Diego Gutiérrez, participó en la compra de Banamex.
Julio Gutiérrez Trujillo		*	---
Carlos Krestschmer Smith			---
Eduardo Legorreta Chauvet		*	---
Antonio Madero Bracho	*		Tomillos Rassini, Envases Rassini, Rassini, Recipientes Mexicanos y Aceros Mexicanos.
Enrique Molina Sobrino			Compañía Azucarera "La Concepción", Ingenios (Atencingo, Calpam, Plan de San Luis), Impulsora de la Cuenca del Papaloapan, Distribuidora San Lorenzo, Embotelladora Garci-Crespo, Granjas Buen, Agua Inmobiliaria La Cantera, Manantiales San Lorenzo, Refrescos y Alimentos Garci-Crespo, accionista de Banamex y Banpais.
Anuar Name Yapur			Mexicana de Aviación, Turboreactores, Aeropuertos y Terrenos y Datatronic.
Carlos Peralta Quintero		*	Banpais Concesiones de Iusatel y Telecomunicaciones.
Enrique Rello Vega			---
Ernesto Rubio del Cueto			Carros de Ferrocarril de Durango.
Issac Saba Rafoul			---
Fernando Senderos Mestre			---
Carlos Slim Helú	*		Química Fior, Minera Lampazos, Minera Real de Angeles, Telmex Alquiladora de casas, Anuncios de Directorio, Canalizaciones Mexicanas, Construcciones y Canalizaciones, Editorial Argos, Fuerza y Clima, Imprenta Nuevo Mundo, Impulsora Mexicana de Telecomunicaciones, Industrial Afiliada, Operadora Mercantil, Radio Móvil Dipsa, Renta de Equipo, Sercotel, Servicios Y Supervisiones Teleconstrutoras, Teléfonos del Noroeste; Tabacos Mexicanos (Planta Nayarit), Manufacturera Mexicana de partes de Autos, Indetta.
Nicolas Zapata Cárdenas			---
Patricio Zapata Gómez			---

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En otras palabras las limitantes oscilan entre una lucha de regulación donde la unidad de fuerza es el donante acaudalado de los complejos industriales-financieros-comercio de Estado; y contra los topes y techos financieros donde la unidad de fuerza son los votos de los electores potenciales con credencial.

Estamos frente a una contienda o lucha muy dispareja y tan disparada, sin embargo, esta es real actual y actuante, saliendo en desventaja la voluntad del "sufragio efectivo". Los gastos e ingresos legales, son objeto de la atención de lo legal.

Tocamos un punto neurálgico del financiamiento donde se brinca abruptamente y se deja de lado, él seguir enfatizando en las sanciones, los límites, los topes, el reducir el tiempo de las campañas electorales, o del surgimiento en un futuro distante de la existencia de otras medidas simplistas, copiadas de otros países, o creadas por el IFE, para distraer la atención de aquellos que no quitan el dedo del renglón, pero eso es cuestionable, más cuando se trata de regulación del financiamiento directo, debido a que no son de interés público, son de la ciudadanía de un sólo día, del día de las elecciones, cuando el ciudadano asume la posición de votante por su preferencia de elegir es esta supuesta simbiosis democrática política electoral, durante el resto del tiempo, según el calendario político, es decir, el desarrollo de sus funciones ordinarias, deben considerarse como entidades de carácter privado con funciones público - constitucionales. Debiendo ser todo lo contrario vemos como, varios partidos se manejan como franquicias familiares sin cumplir con los mínimos requisitos que tiene como obligación todo partido político dentro de sus actividades normadas y dándole una utilización personal a los recursos públicos que les son asignados.

Como vemos esto genera una debilidad del sistema de partidos nacionales, y el sostenimiento sin grandes beneficios políticos para los 60 millones de electores; si se desea construir un Estado democrático, debemos ir disminuyendo la intervención del Estado en el proceso de la formación de la voluntad política de los ciudadanos⁷³.

Se habla de topes flexibles o relativos, al respecto Hanso Herbet Rom Armim (La regla de oro), consistente en que los recursos públicos, no deben superar el límite de 50% de los gastos, está no tiene eficiencia práctica, ya que dicho tope se refiere, exclusivamente a los recursos inmediatos de la caja pública, de los partidos mismos, pero no vale para los grandes recursos de las fundaciones de los partidos por ejemplo, el PRI cuenta con la de Luis Donald Colosio y un fondo de ahorro y Financiamiento Partidista, el PAN con las fundaciones Rafael Preciado Hernández, Miguel Estrada Iturbide, amigos de Fox,

⁷³ Cárdenas F. Jaime. Propuesta para la reforma a la Legislación Electoral en Materia de Financiamiento de Partidos Políticos. En Aspectos Jurídicos de Financiamiento de los Partidos Políticos. UNAM. p.p. 187-188.

"Vertebra" organización de derecha que organizó la recolección de fondos para financiar la actividad política y electoral de Vicente Fox, siendo miembro fundador el Secretario del Trabajo Carlos Abascal Carranza (La Jornada, 23 de junio, 2001, 11 6.) el PRD fue cuestionado por lo mismo sin hasta la fecha aclarar tal situación contando entre otras con el Instituto de Estudios de la Revolución Demócrata y Fundación para la Democracia A.C., los demás partidos no son una excepción. Las fundaciones son medios idóneos para recibir muchos dineros y aportaciones nacionales e internacionales bajo un velo de apoyo democrático.

Un problema central de la limitación de los gastos de campaña reside en la falta de precisión de la definición de campaña electoral y de sus actividades. Ya que la duración de la campaña para fines de fiscalización, empezará el último día de registro de los candidatos a los diversos cargos de elección popular como están en los artículos 177 y 190-1 del COFIPE.

La definición de las actividades de campaña como aparece en el artículo 182 del mismo COFIPE deberá ser revisada, de tal manera que se puedan distinguir claramente las actividades permanentes de los partidos, las cuales no serían sometidas a la limitación de gastos.⁷⁴

Considerando los donativos y contribuciones en dinero y especie de las Dependencias Públicas y programas con Servicios a la comunidad en tiempos de campaña; para todos los partidos políticos ha sido su fuerte, el manipuleo, no directamente sino interpósita de sus correligionarios mediante el destino de fondos públicos a campañas y candidatos.

Esto es corrupción: Un cohecho, consistente en el uso de una recompensa para cambiar a su propio favor el juicio de un funcionario público; o peculado, que se trata de la asignación de fondos públicos para uso privado, actualmente todos los partidos que están a la cabeza de un puesto público lo llevan a cabo como una practica cotidiana.

2.13. PROPUESTAS PARA EL CONTROL DEL FINANCIAMIENTO PUBLICO.

- A) Las normas cuyo cumplimiento resulta más difícil fiscalizar son las relativas a los límites al financiamiento privado y a la prohibición de todo gobierno federal, estatal o municipal de realizar aportaciones, en dinero o en especie, a los partidos políticos.

⁷⁴ En Jean Francois Prud'homme. op. cit. p. 22.

- B) Un mecanismo viable de compulsión del financiamiento privado sería que los donantes tuviesen la obligación de registrar en su declaración anual de impuestos los montos donados. La Secretaría de Hacienda podría comunicar dicha información (nombre y montos) a la autoridad electoral, para que esta precediera a realizar la compulsión correspondiente.
- C) Un instrumento adicional que permitiría hacer inferencias respecto de los ingresos sería contar con un poderoso mecanismo de control y compulsión del gasto de los partidos.
- D) Se requeriría de modificaciones legales para que:
- 1) Las empresas estuviesen obligadas a contestar a cualquier requerimiento de la autoridad electoral.
 - 2) La Secretaría de Hacienda realizara auditorías a las empresas cuando así se lo solicitara la autoridad electoral.
 - 3) Las empresas estuvieran obligadas a facturar a los partidos políticos y solo a los partidos políticos, propaganda electoral.
 - 4) La Comisión Nacional Bancaria informara a la autoridad electoral de todo asunto relacionado con las cuentas bancarias de los partidos, a diferencia de lo que sucede hoy en día, pues el derecho al secreto bancario a impedido que la autoridad electoral realice pesquisas con la coadyuvancia de la citada comisión.
 - 5) Que sea obligatorio que toda campaña electoral deberá contar con: "fianza caucional" por partido político para proteger los recursos públicos de cualquier desvío de los mismos.
 - 6) Presenten su declaración patrimonial inicial y posteriormente anualmente hasta el término de su encargo y que esta sea pública con el fin de tener una transparencia en el manejo de sus bienes de todo legislador y funcionario público, Municipal, Estatal y Federal.
- E) Es un hecho que los medios masivos de comunicación concentran hoy en día gran parte del gasto electoral en las democracias. En México, en el año 2000, el 54% del gasto electoral total se concentro en prensa, radio y televisión. La

subvención estatal para los partidos en la radio y televisión creció significativamente en los últimos años, pero su importancia esta muy lejos de la del mercado. El IFE monitoreo en 2000, 261 estaciones del radio y 111 de televisión, y registro 182,000 spots publicitarios comprados por los partidos durante las campañas. México se acerca a la estructura monopsonica de otros países (la autoridad electoral como comprador único de spots en el mercado) o se regula el mercado no solo con tarifas techo sino también con tarifas piso.

- F) Urge regular las finanzas de las campañas internas (primarias abiertas, cerradas, etc.) para conquistar candidaturas a cargos de elección popular. Que actualmente se realizan sin ningún control con una derrama importante de dinero.

Y las precampañas, con el fin de tener un mejor control del financiamiento que reciben y verificar que sus acciones no violenten la normatividad de la materia así como la duración de las mismas.

- G) En la medida en que desviaciones de recursos públicos municipales, estatales y federales para favorecer partidos son constitutivas de delitos, la autoridad electoral a contado en algunas ocasiones con la coadyuvancia de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales perteneciente a la Procuraduría General de la Republica, en la investigación de supuestas faltas administrativas cometidas por partidos políticos. Sería sin embargo, importante explorar la posibilidad de reformar la ley para que cualquier órgano fiscalizador de la Federación y de los Estados- realizara una auditoria a cualquier gobierno municipal, estatal o federal cuando así lo solicitare la autoridad electoral.

Para tratar de fortalecer los mecanismos de control, se recomiendan, las siguientes medidas: (a) hacer de la fiscalización financiera de los partidos políticos una actividad permanente y no coyuntural, (b) regular la obligación de los partidos de presentar informes tanto acerca de sus ingresos como de sus gastos (c) establecer la obligación de llevar acabo verdaderas auditorias en materia de verificación y control de los recursos financieros y no siempre revisiones superficiales, y (d) dotar a los organismos electorales con los medios y recursos necesarios para que puedan cumplir sus funciones de manera independiente y eficaz.

El papel de los órganos y mecanismos de control en materia de sanciones la tendencia mayoritaria va en dirección del fortalecimiento de ambas cuestiones para evitar el despojo de poder.

Agregando que estos son inoperantes y muy deficientes. En relación con los órganos, estos no cuentan ni con los recursos económicos, ni técnicos ni profesionales suficientes, para desempeñar sus tareas de manera satisfactoria.

Todas las legislaciones que han surgido a la fecha sobre el financiamiento a los partidos políticos pecan por la debilidad del control que ellas mismas han establecido. Se trata en el peor de los casos de un control ejercido por un órgano político, y en el mejor de los casos de un control ejercido por un órgano dependiente del poder, político, con un algunas excepciones. Esta debilidad se explica por el hecho de que esta reglamentación ha sido elaborada por los mismos partidos políticos, que han tomado todas las precauciones para no imponerse a sí mismos controles severos. Las fórmulas de control interno no han servido porque son demasiado formales.

2.14. PROBLEMÁTICA DEL FINANCIAMIENTO A LOS PARTIDOS POLITICOS EN MEXICO

- La existencia de una reglamentación del financiamiento de la vida política nunca ha protegido a los partidos políticos de los escándalos político – financieros.
- El financiamiento público de los partidos políticos no los protege tampoco contra los escándalos político – financieros.

Durante los años 80, la problemática entre el financiamiento privado y financiamiento público de los partidos políticos agito mucho a los observadores y a la clase política al momento en que se establecieron las legislaciones. Se trataba de saber como dosificar estas dos fuentes de financiamiento, dado que se consideraba que el financiamiento público era sinónimo de transparencia.

Definir el buen gobierno como la gestión transparente y contable de los recursos humanos, naturales, económicos y financieros en la perspectiva de un desarrollo equitativo y durable. Una vez más este concepto esta muy ligado al desarrollo y a la ayuda del desarrollo democrático.

Se requiere de un compromiso político firme; códigos de conducta en la formulación de normas de compromiso de comportamiento; organismos de coordinación; condiciones de empleo riguroso en el servicio público; un cuadro jurídico estricto (por ejemplo la ética de los funcionarios y la declaración patrimonial de los altos funcionarios), así como mecanismos contables fiscalizadores eficaces.

¿Por que es necesario hacer pesar restricciones más severas sobre los dirigentes políticos y los altos funcionarios?

Porque la corrupción se nutre de dos fenómenos; la estabilidad de la clase política y la consanguinidad de la clase dirigente con el sector privado.

La permanencia del personal político en el cargo es un factor de corrupción innegable.

Un mandato corto puede igualmente ser algo bueno en cuanto a la prevención de la lucha contra la corrupción, pero algo malo en cuanto al buen gobierno. Las tentaciones del enriquecimiento personal o enriquecimiento para el partido serán tal vez menos fuertes, pero ¿un responsable político elegido para un mandato demasiado breve tendrá suficiente ambición como para llevar a buen término una política profunda? Puede suceder que prefiera pasar su primer período en el inmovilismo o la demagogia para conservar su puesto.

Conviene igualmente evitar una vinculación demasiado fuerte entre el sector público y el sector privado. Esto produce entre otras cosas el paso de funcionarios al sector privado ó viceversa. Este fenómeno favorece una práctica de concentración del poder, un proceso de acumulación de influencias y de intereses, que son insensibles al interés general sobre el cual la colectividad pública debe basar su acción. Pero la realidad es contrastante. Estos vaivenes entre el sector público y el privado se aplican a las economías liberales. Lo que es seguro en cambio es que un control sobre la clase política sólo puede ser eficaz si es ajeno a ésta.

Por lo anterior es tal vez necesario hacer pasar el combate a la corrupción a una nueva etapa.

Luchar eficazmente contra la corrupción teniendo en cuenta los límites de las acciones preventivas para actuar en el terreno penal. Pero la dificultad son los Derechos Humanos, si bien garantizan más derechos a los ciudadanos, tiene consecuencias que van en sentido inverso, al imponer más obligaciones a los jueces y dar más derechos a los acusados es ofrecerles más posibilidades de atacar los procedimientos y hacerlos anular. En otras palabras, habría que preguntarse si la lucha contra la corrupción no pasa por restricciones al ejercicio de las libertades.

Un análisis de las tendencias vigentes en el ámbito del financiamiento permite identificar, como cuestiones principales del debate reformador, las siguientes cuestiones:

Regular o no, el análisis de la legislación electoral, muestra que la totalidad de sus ordenamientos sobre el tema financiero de los partidos, en términos, modalidades y grados de intensidad es necesario contar con un marco regulatorio en esta materia pero sin depositar expectativas exageradas en el poder de la normas ni caer en sobre regulaciones innecesarias. Por ello creemos que la clave de toda regulación eficaz pasa necesariamente por su razonabilidad.

En cuanto a los mecanismos de Financiamiento (publico, privado o mixto) un análisis comparado evidencia una tendencia a mantener el sistema mixto si bien con combinaciones diferentes de dinero publico o dinero privado. La Reforma electoral mexicana de 1996 estableció un sistema mixto predominantemente publico (90% publico y 10% privado).

El debate en torno a esta cuestión es complejo, dada la existencia de sólidos argumentos tanto a favor como en contra del financiamiento publico absoluto como del mixto, partiendo del punto de vista de que el financiamiento privado absoluto no es opción valida para la gran mayoría de los estudiosos del tema.

Referente a las actividades Objeto de Financiación, la tendencia mayoritaria presente en las últimas reformas y/o proyectos de reforma hoy en discusión va en dirección a lograr financiar tanto los gastos de las campañas electorales así como los gastos ordinarios de funcionamiento de los partidos.

Otra tendencia es la que va dirigida a lograr una disminución del uso de los recursos públicos que reciben los partidos en materia de propaganda electoral y, por el otro, un aumento de los gastos destinados al fortalecimiento y desarrollo institucional de los partidos, incluida la relación de campañas de educación cívica y de labores de formación y capacitación de cuadros.

Por lo que respecta a las campañas electorales, el fin es lograr reducir la duración de las mismas. Otras medidas dentro de esta tendencia pasan por el establecimiento de topes en los gastos, así como en favor de disminuir los gastos de propaganda, en especial los que tienen que ver con los medios de comunicación electrónica, particularmente la televisión.

Estas medidas son centrales no solo para disminuir la necesidad de dinero a que deben hacer frente los partidos políticos, sino a demás para mejorar las condiciones de equidad en la contienda electoral. En suma existe hoy una clara tendencia a favor de lograr controlar los disparadores del gasto electoral, en especial a través de: (a) reducir la duración de la campañas (b) poner limites a los gastos que se pueden hacer en los medio (c) facilitar vía recursos públicos en acceso lo mas equitativo posible de todos los partidos a los medios de comunicación (tanto públicos como privados), (d) propiciar vía autorregulación un manejo profesional, pluralista y objetivo en el tratamiento de las noticias políticas y electorales de parte de los medios de comunicación.

En cuanto a las contribuciones individuales, la tendencia mayoritaria es a imponer limites a las mismas, así como el exigir que sé de respecto de la misma en una amplia publicidad. La publicidad de los aportes privados tiene efectos positivos por varias razones. Uno, permite un mayor control no solo entre los varios partidos sino también a los que se refiere al control de la ciudadanía. Dos, porque obliga a la diversificación del financiamiento, transparenta el ejercicio de la influencia de los donantes sobre los políticos, favorece una participación más amplia de los ciudadanos, a la vez que permite conocer y evaluar las intenciones económicas que están detrás de las fuerzas electorales fortaleciendo así la confianza ciudadana en el sistema.

Otra tendencia positiva dentro de este ámbito es la de lograr una mayor transparencia mediante la prohibición de los aportes provenientes de personas jurídicas, las contribuciones anónimas así como todo tipo de contribuciones provenientes del extranjero.

2.15. SANCIONES

Si a los partidos políticos se les considera de interés público cabe el concepto de sanciones.

Por lo que las razones atenuantes privan sobre los juicios agravantes, que sería el espíritu correctivo sobre el financiamiento publico, sin embargo, las sanciones serían en su defecto, declarar nulas las elecciones; suspensión de financiamiento público, prohibición de nuevas postulaciones de candidatos, multas a los partidos y prisión a los responsables o pérdida del derecho al ser votado durante un tiempo determinado; así como el reintegro o reembolso, del gasto excedido al tope legal.

En mayo de 1997, se determinó que serían sancionados los partidos políticos, cuando los titulares registrados como candidatos se den a la tarea de

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

88

agredirse verbalmente con injurias, improprios, información dolosa sin pruebas, se les quitarían el 50% de financiamiento o la suspensión definitiva de este. Sobre todo a los responsables de las auditorías o manejo de los libros contables, de la documentación soporte o del dictamen del auditor, cuando están alterados los datos, cifras y facturación. Estas medidas obedecen a aplicar disciplina, cordura y mesura. Y de que deben conducirse por la presentación al electorado de sus políticas partidistas, de sus programas de acción inmediata con propuestas concretas y posibles a las necesidades de la sociedad, y no dedicarse en su campaña a lanzar al opositor palabrería de gente sin cultura, de ventaneo, sin embargo varios partidos lo realizaron y no fueron sancionados.

En cuanto a las sanciones es necesario insistir en que estas son insuficientes e inoperantes. La tendencia vigente pasa hoy por lograr un endurecimiento del régimen de sanciones a la vez que establecen mecanismos para asegurar que estas se apliquen cuando se hayan producido las violaciones legales respectivas. Además de las tradicionales sanciones basadas en multas (hoy las más comunes), se espera se legisle en el sentido de crear la figura del financiamiento ilícito como delito, a la vez que nuevas sanciones tales como la inelegibilidad por tiempo determinado del candidato infractor, o bien la anulación o revocatoria del mandato en aquellos casos en que este ya hubiese sido electo.

CONCLUSIONES

La premisa de que en materia electoral no existen verdades absolutas o soluciones ideales cobra aun mayor fuerza en el ámbito de la financiación por dos razones principales.

Una es la estrecha vinculación del tema con las características específicas del sistema político en general y las del sistema de partidos en particular.

Dos, la relación indisoluble que el tema presenta con los valores de la cultura política lo que puede llevar a que una misma solución sea evaluada de manera totalmente contradictoria en contextos diferentes.

Es necesario destacar la importancia de examinar el sistema de financiamiento no sólo en función de los objetivos buscados por el esfuerzo reformador y en relación con los efectos deseados sobre el sistema políticos y el de partidos, sino también respecto del grado de eficacia de las normas como de los efectos no deseados o perversos evitando caer en el error de llevar acabo evaluaciones en abstracto y basadas en modelos ideales.

Por la necesidad de insistir que toda reforma al sistema de financiación no sea examinada de manera aislada sino como parte integral de la política - electoral en su conjunto. Ello por cuanto sus consecuencias afectan aspectos de gran importancia tales como la contienda interpartidista, las condiciones de la competencia, el sistema de partidos y, consecuentemente la propia credibilidad y legitimidad de la democracia misma, siendo necesario que se apliquen las sanciones correspondientes dejando que estas no estén supeditadas a una instrucción de poder.

Que consiste en comprender la verdadera naturaleza de esta problemática como la experiencia comparada lo enseña: un tema condenado a la sucesión de distintas reformas legales, que den respuesta al estado y concreta evolución de las necesidades en un momento. De ahí la importancia de tener en cuenta su carácter fluctuante y coyuntural, pues la adopción de una solución suele engendrar efectos perniciosos que deben ser nuevamente corregidos mediante una nueva reforma legal. No en vano en Alemania, país que viene prestando a este tema atención destacada en los últimos 40 años, se le denomina la "Legislación Interminable".

Resumiendo, toda propuesta de reforma en materia de financiación política debiera girar según mi parecer en torno a los siguientes objetivos.

- I. Fortalecer el sistema de partidos y contribuir a mejorar la calidad de la política;
- II. Disminuir la demanda de dinero controlado los disparadores del gasto electoral;
- III. Lograr mayor niveles de transparencia y publicidad tanto en materia de ingresos como de egresos y cuenta pública;
- IV. Lograr las mejores condiciones de equidad posible en la contienda electoral;
- V. Diminuir lo mas que se pueda el tráfico de influencias, la corrupción y el ingreso a la política de dinero del crimen organizado y del narcotráfico;
- VI. Colocar la administración de los recursos públicos y el control del funcionamiento del sistema en manos de un órgano idóneo, eficaz e independiente del poder político;
- VII. Dotar al sistema de un régimen eficaz de sanciones; y
- VIII. Presentar su declaración patrimonial anualmente los candidatos y dirigentes de todos los partidos políticos y hacerla pública mediante los diarios de mayor circulación en el país para que la sociedad conjuntamente con los órganos indicados tenga acceso a esta información.

El Estado institucionalizante de la coerción e imposición fundamental es el motivo de dominio político, despojo de poder, corrupción y continuidad de sí mismo. De momento está por demás eliminar, ya que se habla incesantemente de instituciones políticas o de interés público y no de la sociedad.

CAPITULO III

EL FINANCIAMIENTO ESTATAL A LOS PARTIDOS POLITICOS EN MEXICO

El financiamiento de los partidos políticos en función de la fuerza electoral de cada uno, en su origen tenía el propósito de hacer ilegal el uso del erario federal a favor del PRI o de partidos paleros a cambio de volver transparente y legal las subvenciones a todos los partidos registrados. Otra razón a favor del sostenimiento público de los partidos fue que, de esa manera, sería más difícil su control por los más ricos del país aunque se sabe que al menos dos de los partidos más grandes e influyentes han recibido recursos de grandes empresarios e, incluso, existen fuertes sospechas del financiamiento del narcotráfico en algunas entidades del país a las campañas electorales de candidatos de los partidos que gobiernan esos estados.

Aunque ha trascendido que algunos de los minipartidos se manejan como negocios familiares gracias a los generosos recursos que reciben del IFE, hasta ahora la percepción negativa por parte de sociedad no ha sido tanto por lo costoso que nos sale el mantenimiento de los partidos como por la mala imagen que dan, sobre todo los tres partidos más grandes, por sus conflictos internos, aunque no todos esos líos trasciendan a la opinión pública. Y en buena parte esas pugnas internas son por el control de los recursos provenientes de los presupuestos públicos que posibilitan, a la vez, el control de las estructuras de los partidos más grandes. En Yucatán, como en Quintana Roo o cualquier otro estado de la República, trátase del PRI, del PAN, del PRD, o de cualquier otro partido, el control de los fondos en los comités estatales define el control de los comités municipales y de los procesos electorales internos. Entre mayor es la dependencia de los partidos respecto de los recursos públicos federales y estatales, más grandes son las contradicciones que surgen por la distribución de los recursos y por el control de sus órganos internos.

La dependencia de los ingresos económicos de los partidos respecto de su fuerza electoral obligó a supeditar todas las tareas políticas e ideológicas de los partidos a una sola: la obtención del mayor número de votos y de puestos de elección popular por encima de cualquier otro objetivo o tarea políticos. Más que programas y propuestas importa que los candidatos ofrezcan la posibilidad de lograr el mayor número posible de triunfos y de votos. Los partidos políticos han devenido, así, en simples agencias electorales; antes sólo era el PRI. Ahora, como efecto, en parte, de las continua deserciones de ese partido, los demás partidos funcionan como tales. Proliferado los candidatos de partidos que aprovechan esta coyuntura. Surgiendo políticos saltimbanquis y trapeceistas: a lo largo y ancho de la geografía de México —en los estados del Sureste es donde se observa más este fenómeno— con gran facilidad los aspirantes a cargos de elección popular cambian

de partido y ya suman legiones los que en períodos muy breves han sido candidatos y fugaces miembros de tres o más siglas electorales.⁷⁵

Los efectos de tercer nivel son más graves todavía: en las campañas electorales los partidos ya son como los gatos pardos de noche, no se distinguen unos de otros. Hay una terrible confusión ideológico-política que aleja a los ciudadanos de las organizaciones políticas. Para contrarrestar la pérdida de influencia los grupos políticos recurren a una práctica común, que el actual sistema electoral de partidos en lugar de desterrar, ha fortalecido: la compra de apoyos y votos que se ha vuelto costumbre en todos los partidos, incluso en aquellos que se ufanan de cierta tradición democrática, durante campañas electorales internas y externas.

En lugar de cultura política se difunde cinismo, compartido lo mismo por quienes compran que por quienes venden votos o apoyos acicateados por sus grandes necesidades o por la arraigada subcultura del clientelismo político que el régimen anterior instituyó y que ahora se posibilita porque, si en lugar de que los miembros y simpatizantes de los partidos contribuyan a sus sostenimiento observan que sus dirigentes y candidatos tienen recursos, en apariencia abundantes si se comparan con las grandes penurias que ellos padecen, es natural que también exijan su parte, así sea muy pequeña.

En vez de que los dirigentes partidistas se pongan a la defensiva ante las críticas que pudieran crecer, y que algunos ya empiezan a ver como si se tratase de una campaña orquestada, deberían tomarlas como una llamada muy seria a que cambien drásticamente, combatan sus vicios y se pongan a trabajar por elevar la cultura política e ideológica de sus miembros y simpatizantes si no quieren llevar al país a una crisis de credibilidad en sus instituciones todavía frágiles, lo que sería una gran tragedia que no nos merecemos los mexicanos.

3.1. SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS JURIDICO ELECTORALES SOBRE FINANCIAMIENTO

De todos los valores básicos que construyen a las competencias electorales mexicanas la equidad es, acaso, el que muestra el mayor rezago. Como lo apuntaron los consejeros ciudadanos del Consejo General del I.F.E. en su informe sobre las elecciones de 1994, nuestras elecciones federales pudieron ser catalogadas como suficientemente confiables y legales, pero no pueden llamarse equitativas. Las consecuencias de este rezago son múltiples, y aunque la relación "disparidad/votos conseguidos por partido" no es directa, es innegable el efecto

⁷⁵ Aguilar Salazar Roger, ¿Sistema Electoral y Partidos Costosos?, La Revista Peninsular, 11 de enero del 2002, p. 8.

que sobre los resultados tiene la puesta en juego de recursos desproporcionados en la campaña electoral.

El rasgo se ha verificado y repetido en otras elecciones de carácter estatal, y es un hecho que en torno a este tema se han estructurado los pocos conflictos postelectorales que todavía presenciamos en 1995. Y, sin embargo, como lo demuestran varias experiencias también en nuestro país, es posible apostar a un andamiaje legal bien construido al lado de un contexto social y político exigente, que puedan acabar modulando y estableciendo condiciones de recursos equilibrados y de dinero transparente, mismas que según Sartori, son los verdaderos generadores de democracia.⁷⁶

3.2. EL FINANCIAMIENTO EN LAS LEGISLACIONES ESTATALES.

Así pues, la revisión de las legislaciones de las 31 estados de la República muestra una doble lección: al mismo tiempo que inmadurez, una notable sintonía y proclividad por darle cada vez mayor peso e importancia al apartado del financiamiento público y a la reglamentación de las finanzas de los partidos.

A partir de 1977 la ley otorga dinero público a las organizaciones políticas pero sin reglamentación alguna y por lo tanto, con una gran discrecionalidad de las autoridades. En 1986, es rectificada esta situación y se introducen criterios más claros de financiamiento público, mi comparación resalta un punto de partida apropiado ya que para un buen número de leyes electorales de los estados: las reglas para otorgar recursos estatales a los partidos políticos son cada vez más públicas, más precisas y transparentes. Con esto quiero decir que en la mayor parte de los casos se cuenta ya con fórmulas predeterminadas para fijar los montos generales del dinero público a los partidos.

Por eso mismo resultan más notables las excepciones: únicamente cuatro estados, Aguascalientes, Nuevo León, Coahuila y Zacatecas, no fijan criterio de determinación, cediendo esta facultad fundamental a sus respectivos congresos. Sin embargo, los primeros dos estados colocan, un referente que puede restar discrecionalidad a sus congresos: la Comisión Electoral Estatal realizará "lineamientos y estudios" para guiar la decisión de los diputados locales; Coahuila y Zacatecas, en cambio, dan toda la potestad a sus congresos para incorporar la cantidad decidida por ellos en el Presupuesto de Egreso del Estado.

⁷⁶ Giovanni Sartori, Teoría de la Democracia, t. I, Alianza Editorial, Madrid, 1992, p. 197.

El resto de las legislaciones quitan del arbitrio de los congresos la determinación de otorgar dinero público a los partidos políticos y la colocan en fórmulas más claras. De inmediato aparece otra gradación: un conjunto de tres estados permanece sin fórmulas calculables de antemano, sino que se atienen a las cantidades que determinen los "estudios de la Comisión Estatal Electoral" respectiva. A partir de aquí y para las 24 leyes electorales estatales restantes, se trata de definir el monto del financiamientos con base en fórmulas más o menos exactas. Estos 24 estados, asimismo, ensayan formas distintas entre sí, que para los fines de mi descripción he agrupado de cuatro maneras: los que determinan el financiamiento calculando el " valor unitario del voto ", los que definen el financiamiento como un producto de la multiplicación del número de empadronados en el estado de que se trate, por una unida un porcentaje del salario mínimo vigente en la zona; los que asignan dinero público a cada partido según se encuentre en algún nivel prefijado o " rango de votación ", y en cuarto lugar, un grupo en donde hay una variedad de formas que se explicaran mas adelante una por una.

Así, por ejemplo, podemos decir que Baja California define su monto general de asignación multiplicando un porcentaje de su salario mínimo por el número de electores en su padrón, y que luego procede a repartirlo en dos masas: 50% con criterios proporcionales y 50% de manera igualitaria entre los partidos. San Luis Potosí, en cambio, adopta una fórmula más barroca, pues al mismo tiempo que determina una cantidad fija de mil salarios mínimos a cada partido político, en año electoral, adiciona 250 salarios mínimos mensuales por diputado o munícipe que cada partido tenga, más una asignación proporcional al número de votos definida por el propio Consejo Estatal Electoral, esto da como resultado práctico, aproximadamente, una asignación de 87% por la vía proporcional y otra de 13% por una vía estrictamente igualitaria en un año electoral. Separe en grupos por fórmulas usadas en los estados para la definición del financiamiento público:

Grupo 1: Determinado por el Congreso del estado

- | | |
|-------------------|---------------|
| 1. Aguascalientes | 3. Nuevo León |
| 2. Coahuila | 4. Zacatecas |

Grupo 2: Determinado por " estudio de los Consejos Estatales Electorales "

- | | |
|------------------------|------------|
| 1. Baja California Sur | 3. Morelos |
| 2. Chiapas | |

Grupo 3: Determinado por calculo del Valor Unitario de voto⁷⁷

- | | |
|--------------------|-----------------|
| 1. Baja California | 6. Oaxaca |
| 2. Colima | 7. Puebla |
| 3. Guanajuato | 8. Quintana Roo |
| 4. México | 9. Sinaloa |
| 5. Michoacán | 10. Tamaulipas |

Grupo 5: Determinado y asignado por rangos de votación⁷⁸

- | | |
|------------|-------------|
| 1. Durango | 3. Veracruz |
| 2. Hidalgo | 4. Tlaxcala |

Grupo 6: Fórmulas y varias

- | | |
|--------------------|------------|
| 1. Chihuahua | 4. Sonora |
| 2. Nayarit | 5. Yucatán |
| 3. San Luis Potosí | |

Salvo los grupos uno y dos, en los que no están plenamente clarificadas las reglas del cálculo financiero, en todos los demás se definen la ley electoral los criterios y las fórmulas conocidas por todos los contendientes. Es el grupo seis el que presenta mayores complicaciones de agrupamiento, pero también es el que capta otras formas interesantes (o distorsionantes) de la determinación.

Chihuahua considera una base fijada desde 1994 a la que simplemente se debe adicionar el efecto inflacionario año tras año. Nayarit vincula la suma del monto de los topes a la cantidad que el estado proporciona a los partidos. San Luis Potosí establece una base fija definida por un producto de los salarios mínimos para luego desprender, en el año electoral, ministraciones proporcionales al número de diputados o municipales, regidores y síndicos con los que cuenten cada partido, además de incorporar un rubro de asignación no predeterminado, atribuido al Consejo Estatal Electoral. Sonora define con precisión un monto global, del que se van desprendiendo en cálculos sucesivos una serie de ministraciones otorgadas con múltiples criterios (proporcionales, por candidatos registrados, igualitarios y hasta inversamente proporcionales) que representan siempre diversos porcentajes del calculo global. Finalmente Yucatán, de modo

⁷⁷ Este cálculo es precedido del siguiente procedimiento: la Comisión Estatal Electoral, su Consejo o sus Direcciones de Prerrogativas realizan estudios pormenorizados de los costos mínimos para realizar una campaña electoral. Una vez realizado este cálculo se multiplica por el número de candidatos registrados o en disputa según la modalidad de cada ley. El producto es luego dividido entre la votación emitida en el estado. A su vez, ese cociente es confrontado con cada una de las votaciones de los partidos, lo que resulta en su monto real de asignación.

⁷⁸ Es un procedimiento que predetermina una cantidad igual al producto de un número variable de salarios mínimos. Por ejemplo, Veracruz otorga al mes mil veces de salarios mínimos a aquellos partidos cuya votación se encuentre entre 1.5 y 5% de la votación total; dará mil 5000 veces el salario mínimo a aquellas organizaciones cuya votación se ubique entre 5 y 10% del total, y así sucesivamente.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

96

muy discutible, es el único estado que vincula el financiamiento global de sus partidos no a los salarios mínimos ni a costos de campaña ni al padrón electoral, sino a la votación emitida en la elección próxima anterior.

Sobresale el hecho de que siete estados (Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Guerrero, Jalisco, Querétaro y Tabasco) sostienen asignaciones directamente proporcionales a la votación de cada partido (o su asignación es tal punto desigual que la parte proporcional es mayor a 91% del total) y por ello mismo, desperdician la oportunidad de que el financiamiento público se convierta también en un factor que ayude a la equidad y la competitividad.

Morelos, San Luis Potosí, Sinaloa y Tlaxcala también privilegian considerablemente el financiamiento proporcional, con rasgos superiores a 80% del total. En el otro extremo, Baja California, Chihuahua, Colima, Michoacán, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, Tamaulipas y Zacatecas, reparten el financiamiento que es otorgado con criterios proporcionales a los votos y el que es igualitario. Es de subrayarse, asimismo, la situación paradójica a la que se exponen aquellos estados que otorgan su financiamiento público a través de los "rangos de votación", pues ésta fórmula puede acabar teniendo efectos imprevistos, muy inequitativos o no deseados, justamente al variar la posición relativa en votos de cada partido. Veracruz es un ejemplo patente: otorga una cantidad mensual igual a mil veces el salario mínimo, lo mismo a un partido con 1.5% que otro con 5% de la votación, pero proporciona mil 500 veces el salario mínimo a un partido una décima porcentual arriba, con 5.1%. Desde la lógica de esta ingeniería, resulta muy difícil argumentar que un partido con 6% de la votación reciba 50% más que otro colocado apenas un punto porcentual abajo, en 5%; así, los saltos financieros a que induce este tipo de fórmula tienen que ver con criterios preconcebidos y no con la votación o voluntad real del electorado.

No obstante su variedad y, en algunos casos, su construcción demasiado compleja, esta suma de experiencias y diseños constituye, de suyo, una acumulación legal muy importante que es un sustrato de toda la construcción reformista por venir: una base extendida nacionalmente en la que los partidos cuentan con financiamiento público, porque se considera una tarea del Estado propiciar y fortalecer un sistema de partidos verdadero, y porque su determinación será clara, sujeta a las reglas, restricciones y fiscalizaciones propias a toda entidad de interés público.

Los extremos entre los que hoy gira la discusión nos parecen igualmente indeseables. Un financiamiento público sólo proporcional a los votos o los escaños, no hace sino reproducir las inequidades; pero un financiamiento sólo igualitario sería artificial, ya que no reconocería la desigual inserción social de los distintos partidos. Por ello, creo que una combinación de estos criterios (50%-50%

ó 60%-40%) ayudaría mucho más, si lo que se quiere es crear condiciones medianamente equitativas en las contiendas electorales.

Mi intención de presentar la comparación siguiente se funda en la convicción de que es preciso moldear con seriedad y profundidad las normas que rodean las finanzas de los partidos si queremos avanzar rápidamente en la edificación de contextos y condiciones equitativos para la competencia electoral. Las enseñanzas brindadas por otras naciones, la mecánica del cambio político mexicano, la dinámica de nuestra propia competencia democrática y la lógica del Estado de derecho, pueden crear ese contexto jurídico y político en el cual nuestras elecciones sean plenamente transparentes y equitativas.

3.3. REGULACION DE LAS FINANZAS PARTIDARIAS

Considero que son tres los grandes problemas que debe encarar la reforma electoral en los estados en su segmento regulatorio de las finanzas de los partidos:

- a) Mantener o lograr que los partidos estén protegidos de las presiones corporativas que podrían proceder de su dependencia financiera o grupos de poder (económico, social, institucional) .
- b) Garantizar el principio de equidad en las condiciones de la competencia, de modo tal que el financiamiento de esas organizaciones se convierta en un elemento que permita una mayor competencia política.
- c) Lograr que las operaciones financieras de los partidos, sus ingresos y sus egresos, corran por vías transparentes y conocidas, en tanto son entidades de interés público.⁷⁹

En la búsqueda de estos objetivos hay varios elementos que son indispensables para el andamiaje legal que les corresponda: el primero ya está dicho, y es que los estados se comprometan a hacer fluir recursos suficientes y razonables hacia los partidos políticos por vías transparentes, fórmulas predeterminadas y montos públicos. En segundo lugar, que está asignación propicie un reparto "equitativo" del dinero público, para que el mismo se convierta en un factor de competitividad. Vale la pena detenerse en este punto para precisar el principio orientador. Intencionadamente no hablo de igualdad porque no sería justo ni razonable que organizaciones políticas de tan diverso arraigo, tradición,

⁷⁹ José Woldenberg, "El financiamiento de los partidos políticos en México y en el mundo" Fundación Cambio XXI, en la Reforma del PRI y el cambio democrático en México, ed. Noriega, México, 1994, p. 26.

fuerza y representación tenga el mismo nivel de gasto y de ingreso; tampoco se habla de proporcionalidad porque los mecanismos de la ley no deben limitarse a reproducir sin más una desigualdad de origen, que perpetúa las deformaciones de la competencia; si cada partido recibiera un ingreso y le fuera permitido un gasto correspondiente al número de votos registrados en la elección anterior, estaríamos promoviendo, típicamente, el "efecto Mateo" (dar todo a los que no tienen) en desmedro de la competencia real y de la pluralidad potencial. Se habla entonces de equidad como concepto intermedio entre ambos criterios.⁸⁰

Rumbo a nuestra siguiente comparación, un primer elemento de mucha importancia es la existencia de topes a los gastos de campañas de los partidos; medida pertinente, por su claridad y su eficacia práctica, para poner un límite a la disparidad en el uso de los recursos. En segundo lugar, una reglamentación clara de las contribuciones no públicas entre las que deben encontrarse las rigurosas restricciones de transferencias paraestatales, gubernamentales, extranjeras o religiosas, así como la regulación de las aportaciones privadas, de militares, simpatizantes u organismos externos, todo ello como condición clave para evitar la dependencia de los partidos y los gobiernos de poderes particulares o corporativos. En tercer lugar, si la ley obliga o supone la existencia por cada partido político, de un órgano interno "encargado de la obtención y administración de los recursos generales y de campaña y de la presentación de los informes sobre financiamiento y gastos electorales" (según la redacción veracruzana). En la sexta columna se da cuenta de la obligación de presentar informes contables anuales de gastos de campaña que parecen ser otro requisito indispensable de la supervisión (aunque quizá no de la fiscalización auténtica) de estas entidades de interés público, no sólo para corroborar la magnitud y la transparencia de los recursos de los partidos, sino también para calibrar el estado de las diferencias en la competencia electoral.

Vistas así las cosas, con el siguiente cuadro se hecha un primer vistazo a los componentes básicos que podrían estructurar un esquema de financiamiento transparente, cuidadoso y fiscalizador y, al mismo tiempo, modulador de las desigualdades. El cuadro siguiente informa si nuestras legislaciones contienen o no los elementos necesarios que, profundizados, podrían construir una reforma electoral duradera.

La primera columna del cuadro (VI Análisis del Financiamiento Estatal) confirma el dato básico de la existencia o no de una fórmula precisa de asignación a los Partidos Políticos (aspecto más desarrollado en nuestros apartados previos).

⁸⁰ Pedro Aguirre, Ricardo Becerra, Lorenzo Córdoba, José Woldenberg, Una reforma electoral para la democracia: argumentos para el consenso, Instituto de Estudios para la transición Democrática, México 1995, p.p. 75 y 76.

VI ANALISIS DEL FINANCIAMIENTO ESTATAL A LOS PARTIDOS POLITICOS

ESTADO	MONTOS DETERMINADOS POR LA LEY	TOPES A GASTOS DE CAMPAÑA POR PARTIDO	REGLAMENTACION A APORTACIONES PRIVADAS (MONTOS Y DONATIVOS)	OBLIGACION DE CONTAR CON UN ORGANIZAS INTERNO DE FINANZAS POR PARTIDO	INFORMES Y REVISION DE ORIGEN Y DESTINO DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS
Aguascalientes	NO	SI	NO	NO	SI****
Baja California	SI	SI	SI	SI	SI
Baja California Sur	SI	NO	SI	SI	SI
Campeche	SI	NO	NO	NO	SI (SOLO EL PUBLICO)
Coahuila	NO	SI	NO	NO	SI (SOLO EL PUBLICO)
Colima	SI	NO	NO	NO	NO
Chiapas	SI	SI	SI	REPRESENTANTE LEGAL	SI
Chihuahua	SI	SI	SI	SI	SI
Durango	SI	SI	SOBRE DONANTES	SI****	SI
Guanajuato	SI	SI	SI	NO	SI (SOLO EL PUBLICO)
Guerrero	SI	NO	SI	NO	SI (SOLO EL PUBLICO)
Hidalgo	SI	SI	SI	SI	SI
Jalisco	SI	SI	SI	SI	SI
México	SI	SI	SOBRE DONANTES	SI	SI
Michoacán	SI	SI	SOBRE DONANTES	NO	SI
Morango	SI*	SI	SI	NO	SI
Nayarit	SI	SI	SOBRE DONANTES	NO	SI
Nuevo León	NO	SI	NO	NO	SI f. público f. privado en caso excepcional

TESIS CON
 FALTA DE ORIGEN

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

ESTADO	MONTOS DETERMINADOS POR LA LEY	TOPES A GASTOS DE CAMPAÑA POR PARTIDO	REGLEMENTACIÓN A APORTACIONES PRIVADAS (MONTO Y DONATIVOS)	OBLIGACION DE CONTAR CON UN ÓRGANO INTERNO DE FINANZAS POR PARTIDO	INFORMES Y REVISIÓN DE ORIGEN Y DESTINO DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS
OAXACA	SI	SI	Sobre Donantes	SI	SI
PUEBLA	SI	SI	NO**	NO	SI f. público f. privado en caso excepcional
QUERETARO	SI	SI	SI	SI	SI
QUINTANA ROO	SI	SI	Sobre Donantes	SI	SI (solo del f. público)
SAN LUIS POTOSÍ	SI	SI	SI	NO	SI (solo del destino)
SINALOA	SI	SI	NO	NO	SI (solo del f. público)
SONORA	SI	NO	NO	NO	NO
TABASCO	SI	SI	Sobre Donantes	SI	SI
TAMAULIPAS	SI	SI	SI	SI	SI
TLAXCALA	SI	SI	SI	SI	SI
VERACRUZ	SI	SI	NO	SI	SI (solo del f. público)
YUCATAN	SI	SI	NO	NO	SI (solo del f. público)
ZACATECAS	NO	SI	Solo Donantes	SI	SI
COFIPE	SI	SI	SI	SI	SI

* En estos casos las leyes no precisan fórmulas para calcular el monto del financiamiento público, pero ponen en manos de los Consejos Electorales Estatales esta tarea, es decir, no es una atribución cedida al arbitrio de los congresos locales.

** La ley de Puebla, en rigor, no tiene más que una restricción genérica al monto de las aportaciones privadas. Que "no deben exceder el total del financiamiento público". Es decir, una restricción que no opera para cada partido sino sólo para el conjunto.

*** En el caso de Durango la ley no es explícita de la obligación, sin embargo, la alude expresamente al enumerar el proceso de revisión y otras funciones. En Chiapas, no se habla de un órgano de partido sino de un "representante legal" de cada partido que procesará todos los asuntos relativos a las finanzas con el Consejo Estatal Electoral.

**** Aunque la ley no lo obliga expresamente, en el capítulo de sanciones se castiga no presentar "los informes anuales o de campaña en los términos y plazos previstos en la ley".

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

La segunda columna señala: si las leyes obligan a mantener los gastos de campaña debajo de límites previamente determinados (topes). La tercera columna intenta mostrar la existencia de regulaciones (SI-NO) para modular las donaciones y si se cubren los dos aspectos de este problema:

- a) Limitaciones a determinados tipos de donantes (gobiernos, paraestatales, organismos religiosos, empresas mercantiles, individuos de otra nacionalidad, etc.) y,
- b) La existencia de controles foliados y topes a las cantidades que cada simpatizante nacional privado puede efectuar a su partido.

Si la legislación reúne ambos términos la columna define simplemente un SI; en caso distinto (cuando las leyes sólo limitan a los donantes, sin fijar control ni la cantidad que puede aportar), ello queda explícito en la columna. Por ejemplo: Michoacán cuenta con restricciones bastantes claras acerca de quiénes no pueden aportar a los partidos políticos, pero no hay límites a los montos que los particulares pueden hacer, así como tampoco exigencia de comprobantes y folios para cada aportación privada. Es el mismo caso de Durango, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco y Zacatecas; a pesar de este defecto visible, estas legislaciones están un paso delante de aquellas que no conocen límite alguna (Aguascalientes, Campeche, Guerrero, Veracruz, Yucatán, etc.).

La columna cuatro informa si la ley obliga a los partidos a contar con un órgano interno responsable de la administración y la presentación de informes financieros. Este es un aspecto relevante pues, como se puede observar en varias leyes, está presente la preocupación por la transparencia en el manejo de los recursos y por eso se obliga a los partidos a presentar informes, empero, no se obliga a construir el instrumento necesario, responsable y formal para esos fines: los órganos internos de finanzas.

Finalmente, está la presentación de informes de los partidos y la correspondiente revisión de parte de los órganos electorales (u otra instancia que fije la ley). En esta columna se requiere mostrar el alcance que las leyes otorgan a las revisiones: si ellas abarcan al total de las finanzas partidarias (tanto la parte pública como la privada) o si cubren sólo el financiamiento público, es decir una parte de sus recursos totales. También se da cuenta en esta columna de la forma en que las leyes están redactadas y de lo que se permite: la ley de Coahuila, por

ejemplo, sólo habla de revisar " el empleo " de los recursos de los partidos, sin ninguna alusión a sus orígenes.

Como se aprecia, el tema admite las más variadas combinaciones: sobresalen por su rezago Coahuila y Sonora, que no han incorporado a sus legislaciones recientes ninguno de estos elementos; estados con topes pero sin reglamentación de las aportaciones privadas (Coahuila, Nuevo León, Puebla, Veracruz, Yucatán); entidades que han incorporado todos los elementos de claridad y transparencia pero con ciertas limitaciones (Quintana Roo); que han desarrollado el tema con mejor equilibrio y profundidad que el Cofipe (Baja California, Chihuahua, Hidalgo, Tlaxcala). Y en medio, una multitud de variantes y nuevas combinaciones. Como quiera que sea, este cuadro da cuenta de un vasto mosaico legal y brinda una idea de cómo opera y se legisla el dinero de la política en los diferentes estados que componen el país.

Es muy significativo que 26 estados de la República hayan asumido la necesidad de imponer topes a los gastos de sus campañas política. También lo es que Baja California Sur, Campeche, Colima y Sonora -sólo cinco estados- permanezcan ignorantes de la importancia de determinar límites a los gastos de sus campañas electorales. Aunque las formas para establecer dichos topes a veces son imprecisas o vagas (particularmente Sinaloa, pero también en Aguascalientes, Tabasco y Zacatecas), la reforma por venir no tiene más que acondicionarlos localmente clarificando su determinación, colocándolos en niveles de gasto razonables y separando los " tipos " de límites: topes para gastos en medio electrónicos, por ejemplo para darle a esos techos legales todo su poder inhibitorio de la disparidad y del dispendio.

Aunque todas las leyes colocan correctamente la acotación de que las aportaciones privadas no son deducibles de impuestos, el elemento que parece estar peor asumido en nuestras legislaciones estatales es el que refiere a la columna de la reglamentación de las aportaciones privadas. Doce entidades de plano omiten el asunto, justamente en un momento en que el tema, en México como en el resto del mundo, cobra urgente relevancia. Se esta ante la oportunidad de la transparencia y la no dependencia de partidos, líderes y gobierno de los intereses de poderes corporativos y privados, y tal vez por ello, otros 12 estados han sumido todas las aristas que este problema conlleva, si bien parece necesario afinar y corregir detalles importantes de sus legislaciones. Por ejemplo, a la hora de fijar topes a los montos de las aportaciones privadas, muchas legislaciones cometen el error de colocarlos en niveles tan elevados que le restan todo efecto, Chihuahua permite donaciones privadas " de personas no identificadas que no deberán exceder el equivalente a 10% del total del financiamiento público que

recibieron los partidos en el lapso de los tres años correspondientes ", y lo que es peor, las personas identificadas no parecen tener límite en el monto de sus aplicaciones. Algo similar ocurre en Jalisco y en otros estados del país).

3.4. INFORMES Y REVISION DE LAS FINANZAS PARTIDARIAS

Finalmente, los informes y la revisión sistemática de las finanzas partidarias es otro de los temas que se han ido imponiendo. Sólo Colima y Sonora no contemplan esta obligación, pero los 29 estados restantes exigen la presentación de informes financieros de parte de los partidos, aunque su cuidado y profundidad sigue dejando huecos muy importantes. Por ejemplo, Coahuila, Guanajuato, Guerrero y San Luis Potosí, señalan informar del destino de los dineros sin precisar control y claridad de sus orígenes. Del mismo modo, se presentan quiebras en las leyes de Campeche, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Veracruz y Yucatán, pues sus informes y revisiones se ocupan del uso y destino del financiamiento público, pero no de las aportaciones privadas, lo que sin duda representa una notable limitación para el trabajo y juicio de sus autoridades electorales. Vale la pena traer a cuento el caso de Oaxaca, pues aunque obliga a que los partidos cuenten con un órgano de interno de administración y control de su dinero y patrimonio, y subraya la necesidad de informar y revisar " el empleo y la aplicación " de sus recursos, no especifica requisitos de presentación ni instancia encargada de la revisión ni mecanismos ni consecuencias en caso de error o irregularidad. Aguascalientes resulta todavía poco firme pues en su ley, la revisión de cuentas apenas es mencionada como una sanción administrativa en caso de " no presentación de los informes ".

Pocas leyes permiten inequívocamente que las revisiones de las finanzas partidarias sean ejercidas como auténticas y serias auditorías. No se trata de fomentar un espíritu persecutorio contra los partidos, sino de concebirlas, en serio, como entidades que le importan al país. Aunque una buena parte de las legislaciones obliga a que los partidos, además de presentar un informe financiero, deben " anexar los comprobantes respectivos ", en realidad la mayoría de las leyes no permiten la verdadera fiscalización, pues se deja en manos de los partidos la elaboración, diseño y presentación de su propio informe, mismo que a lo sumo, deberán respaldar " con comprobantes ". La nueva reforma a la ley del Estado de México trata de salir al paso de esta limitación, agregando que los partidos están obligados a presentar con su informe anual " sus estados financieros dictaminados por contador público autorizado ".

Hidalgo es, sin duda, el estado que más a avanzado en está dirección. En primer lugar, porque determina no sólo la existencia de un órgano administrativo para cada partido político, sino porque establece la obligación de tener un "sistema contable", dos juegos de libros y comprobantes foliados para casi cualquier movimiento financiero que se realice. Pero, lo más importante, es que Hidalgo permite ya sin cortapisas el ejercicio sistemático y rutinario de auditorías a los partidos políticos, hechas además por contadores públicos especializados designados por el Consejo General del Instituto Electoral Estatal. La auditoría incluye la revisión de informes de los partidos tanto distrital como municipal, y distintos aunque severos tipos de sanciones. Y no obstante en este estado se practica un tipo de financiamiento curioso, único y oneroso (llamado "bonificación por actividades electorales", que es una cantidad de cinco salarios mínimos multiplicada por el número de representantes de casilla de cada partido el día de la elección y que luego se verifica en las actas correspondientes), con todo y eso, Hidalgo parece haber anticipado un contenido central de la reforma electoral "definitiva" al permitir una supervisión más allá de la mera "palabra de los partidos".

Tlaxcala es otro caso digno de tomar en cuenta. Su legislación en esta materia es importante porque consolida varios de los aspectos antes tratados (control de movimientos financieros, de aportaciones privadas, etc.) y porque adelanta una novedad a simple vista muy útil: los partidos informarán de sus gastos de campaña días antes de la elección; tales informes serán analizados y publicados de modo tal que se convierten en un elemento más de juicio de los electores y, por lo tanto, en una guía de conducta de los partidos.

Limitadamente Yucatán avanza en el asunto de las auditorías, pues si bien no las institucionaliza como prácticas de uso común, las hace posibles por la siguiente redacción: luego de revisar informes, "cuando exista duda fundada del Instituto Estatal Electoral, podrá practicar auditoría a los partidos políticos que gocen del financiamiento político". Sinaloa avanza también en ese sentido al proponer profesionalizar la revisión; a la letra su código electoral dice "la Comisión Estatal Electoral designa a una comisión o despacho contable para verificar los informes presentados... o para solicitar a cada partido la documentación necesaria que acredite lo presentado." Nuevo León y Puebla, luego de reglamentar la entrega de informes de los partidos ante el Consejo General respectivo formulan, aunque sea sucintamente, otro elemento que es importante: "El monto del financiamiento privado podrá ser auditado por la Comisión Estatal Electoral, si existen razones fundadas por ello". Quintana Roo también abre la posibilidad de revisiones más exhaustivas cuando luego de los informes "existan todavía dudas". Zacatecas propone que los informes y las revisiones sean remitidas a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, mientras que el código de Morelos propone que aquellos gastos que no encuentren justificación

sean "deducidos de la siguiente ministración". En el resto de leyes, el procedimiento típico sigue siendo la presentación de un informe elaborado por los partidos y revisado por la autoridad electoral; no obstante, la experiencia acumulada en esta materia sugiere la necesidad de que un tipo de auditorías realizadas por profesionales y expertos sean implantadas legalmente como práctica cotidiana, rutinaria, no sólo porque los partidos son entidades de interés público, sino también porque su puesta en marcha reforzaría un clima de confianza y despejaría las dudas y sombras que con frecuencia caen sobre los propios partidos.

3.5. MEDIDAS DE CONTROL IMPLEMENTADAS EN ALGUNOS ESTADOS.

Un común denominador de buena parte de las regulaciones sobre el dinero de los partidos es que se intenta que el financiamiento público " sea empleado para los fines que es otorgado ", siguiendo los cuidadosos términos de la ley michoacana, nayarita o quintanarroense. En otras palabras, el punto del financiamiento se ha visto como un problema de *malversación* de los recursos que el estado otorga. Si bien existen buenas razones para que esto sea así y para que se conserven las precauciones legales correspondientes, el tema está siendo mirado bajo el lente de otras preocupaciones: evitar la transferencia ilegal de recursos del Estado, gobiernos o paraestatales a algún partido, y cuidar que las organizaciones políticas y sus líderes no dependan financieramente de poderes particulares. Las legislaciones de Baja California, Chiapas, Chihuahua, Hidalgo y Tlaxcala apuntan ya claramente en esa dirección.

Otros puntos que merecen ser señalados, especialmente el hecho de que ninguna ley asuma como un elemento de la validez y de la calificación de la elección, a los informes de gastos de campaña que los partidos han de presentar luego de la contienda electoral. Sólo Hidalgo y Tlaxcala exigen este requisito en informes preliminares o parciales semanas antes de la calificación, pero incluso en esas leyes, no está claro el impacto que sobre la calificación podrían tener las anomalías o irregularidades encontradas en los informes.

En cambio, lo que está generalizado en nuestras leyes es que los partidos políticos están obligados a presentar sus informes en un plazo no mayor "a los noventa días posteriores del 31 de diciembre del año en que se realizó la elección". Como se ve, en tales condiciones, los informes financieros no tienen ningún efecto legal sobre el resultado y la evaluación que del proceso hace la autoridad electoral. Se trata de buscar una coherencia jurídica de la ley pero,

sobre todo, de pavimentar el camino en las reglamentaciones de la mejor manera para un tema que de cualquier modo y cada día cobra mayor peso.

Las aportaciones privadas (o no públicas) constituyen el aspecto más difícil de reglamentar y el menos desarrollado en nuestras leyes. Por eso es rescatable el hecho de que a lo largo de nuestra revisión, de modo correcto, no son deducibles de impuestos las aportaciones de particulares de los partidos políticos. Por eso mismo, también es conveniente tener en cuenta los matices que agregan las leyes de Tlaxcala (que es la única que acota explícitamente la temporalidad de las restricciones a las aportaciones privadas), y de Morelos (que agrega una salvedad pertinente a la prohibición de que paraestatales, ministros de culto, extranjeros, etcétera, puedan realizar aportaciones por ellos mismos o agrega por "interpósita persona")

Como es claro este tema resulta de suma importancia para la construcción de un "sistema de partidos" competente, responsable ante la ley, y bien extendido y arraigado a lo largo y ancho del territorio nacional. La transformación de los partidos en eficientes maquinarias electorales implica un compromiso explícito de los gobiernos estatales, que debe encontrar uno de sus reflejos más claros en el tema del financiamiento. En contraparte, los partidos están obligados a aceptar un régimen legal más severo, más riguroso, extenso y transparente. No hay otra vía para hacer compatibles el ideal del sistema de partidos y el estado de derecho ni para establecer firmemente el compromiso de sociedad y gobiernos, con la responsabilidad y equidad de su competencia y sus partidos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CONCLUSIONES

Algunas legislaciones estatales revisadas exhiben avances superiores a la federal y otras adicionan o desmontan ciertos elementos que mediatizan la efectividad de una norma. En el punto de la revisión y la presentación de informes sobre las finanzas de los partidos, algunas leyes, la inhabilitan y parcializan debido a que la circunscriben a la revisión solamente del destino del dinero (no del origen) o solamente del dinero público (en desatención del privado), tal es el caso de Campeche, Coahuila, Guanajuato, Guerrero, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Veracruz y Yucatán, que no establecen la revisión de las finanzas como Sonora y Colima, y hay otras leyes que han ido más lejos que el resto y que el propio Código Federal, ellas son Baja California, Chihuahua, Guanajuato, Hidalgo y Tlaxcala la actualización de las legislaciones electorales (federal y estatales) no puede desatender los siguientes puntos:

- a) definir fórmulas predeterminadas, claras y sencillas de financiamiento público para los partidos políticos;
- b) propiciar que el financiamiento público se convierta en un factor inicial de equidad, equilibrando las porciones que se asignan de modo proporcional a los votos, con los que se asignan de manera igualitaria (como vemos existen ya las leyes que guardan una proporción de asignación 50%-50%);
- c) el establecimiento de topes a los gastos en las campañas electorales parece ser la fórmula más eficaz para atemperar la desigualdad y el desperdicio; se trata de topes generales pero, más allá, establecer topes específicos -a los gastos en medios electrónicos, por ejemplo- previamente demarcados por la autoridad electoral; así mismo debe cuidarse que estos topes no sean fijados en niveles muy altos, pues en tal caso su determinación se convierte -para fines prácticos- en una ficción legal;
- d) la obligatoriedad de presentar informes financieros por parte de los partidos es también una condición muy importante para dar transparencia a nuestras competencias;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- e) para ello, es indispensable exigir de las organizaciones políticas, la conformación de un órgano interno responsable del patrimonio y del control puntual y expreso de los movimientos financieros de cada partido;
- f) la implantación de auditorías periódicas y profesionales a los partidos por ser entidades de interés público;
- g) en ese sentido, como lo adelanta Tlaxcala, resulta muy útil y pertinente establecer la obligación de presentar informes de gastos en plena campaña electoral, unos días antes de las elecciones, de modo tal que el conocimiento de estos gastos se convierta en otro elemento de juicio de los propios electores;
- h) la reglamentación sobre las aportaciones privadas es otro elemento que no puede faltar, lo mismo en lo que toca al control de los donantes (a través de la extensión obligatoria de recibos foliados por cada donante), y los montos que cada particular puede hacer al partido con el que simpatiza;
- i) regular y reglamentar las campañas internas y las precampañas.
- j) se ha avanzado con claridad en el establecimiento de limitaciones a los traslados de recursos de gobiernos en cualquier nivel, paraestatales, funcionarios, organismos extranjeros, religiosos, etcétera; tendencia que debe consolidarse y afinarse. Estos elementos, son infaltables en la construcción de una reforma electoral sobre financiamiento que deben contemplar todas las legislaciones estatales de México.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO IV

EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLITICOS A NIVEL INTERNACIONAL

Desde la década de los años sesenta la regulación de los flujos financieros que rodean la vida partidaria ha sido tema de preocupación, de discusión y sobre todo de definiciones políticas en las democracias. El control de los ingresos y los gastos de los partidos políticos, más allá de sus consideraciones técnicas, supone una definición importante en la vida política de los países. Producto híbrido de los valores que definen las culturas políticas nacionales y de las reglas concretas con que operan los sistemas de partidos, las distintas modalidades de control y limitación adoptadas reflejan también la concepción de democracia deseada en cada sociedad. Por lo tanto, el diseño y aplicación de regulaciones está vinculada tanto a principios de filosofía política como a dimensiones concretas asociadas al universo de lo posible; los ideales tienen que ser adaptables a la realidad para que puedan funcionar eficientemente.

Los factores que concurran a la toma de decisión en la materia son numerosos; entre ellos cabe destacar: la dimensión económica, la cuestión de la democracia, la consolidación de la instituciones partidarias y la gobernabilidad.

La variable económica tiene que ver con una dimensión poco mencionada de las funciones de reclutamiento y la circulación de las élites políticas. Así como el mantenimiento de una burocracia estatal, el sostenimiento de actividades de intervención y la regulación de la vida productiva, o de instancias de redistribución de bienes y servicios tienen un costo económico para la sociedad en su conjunto, la administración del sistema de representación de los intereses puede también ser cuantificada en términos económicos. El costo del mantenimiento de los sistemas políticos varía de una sociedad a otra.

En esta época de reducción del gasto público, la reflexión y las presiones han sido orientadas preferentemente hacia los recortes en las funciones productivas del Estado y no se ha tomado en cuenta el costo de reclutamiento y circulación de las élites gobernantes, es decir, de la actividad electoral. Este argumento de carácter general constituye una razón para controlar y limitar los gastos asociados a la actividad electoral. Responder a la pregunta de cuánto están dispuestas a gastar las sociedades para sostener su propio sistema de representación de intereses, es lo que está detrás de la inquietud por regular el financiamiento político.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Por otro lado, la modificación del papel de los partidos en las democracias modernas junto con el cambio en la naturaleza de las campañas electorales han producido una presión constante sobre las operaciones financieras de estas agrupaciones. El declive de las clientelas electorales tradicionales que se definían en función de una identidad programática y el consiguiente surgimiento de un mercado electoral segmentado en función de intereses específicos y cambiantes, así como la irrupción de técnicas de comunicación modernas, han incrementado los costos de operación de los partidos. Estas tendencias llevan de manera natural a una escalada en la cantidad de recursos invertidos en actividades electorales: objetivamente, conseguir puestos de elección popular es un ejercicio cada día más costoso. Finalmente la variable económica toca también el terreno de la ética: la circulación de grandes sumas de dinero en torno a la competencia partidaria ha sido un terreno fértil para la corrupción. Baste citar escándalos como Watergate, el que ocurrió en Italia o aquel que le costó el puesto a Collor de Melo.

Hay por lo menos tres principios que actúan de manera separada o conjunta para modelar la relación entre democracia y regulación de financiamiento político.

Un primer principio es la igualdad de oportunidades entre los participantes en las contiendas electorales. La instrumentación de este principio responde, como ya apuntamos, al tipo de democracia deseada, al funcionamiento concreto del sistema de partidos y a la concepción misma de representación dentro de la cultura política de los países.

Un segundo principio está directamente asociado con la percepción de la influencia de ciertos grupo de intereses en la toma de decisión pública: una desigual distribución de recursos e influencia en la sociedad civil distorsiona su carácter, abriendo paso a una suerte de privatización de interés general. En este sentido el Estado actúa para intentar una compensación de los desequilibrios.

Finalmente, la decisión de regular el financiamiento responde también a la voluntad de alentar la participación del ciudadano en la vida pública; cualquier democracia sana implica que un número considerable y creciente de pequeños contribuyentes participen directa o indirectamente en la vida política. La aplicación de sistemas de incentivos fiscales constituyen una manera de estimular la participación económica limitada y voluntaria de los ciudadanos, precisamente en una época de declive en la militancia formal de los partidos.

Regular el financiamiento político tiene que ver también con el diseño de la institucionalidad política y más específicamente con el sistema de partidos. Es una variable que contribuye a definir la configuración de fuerzas en una

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

comunidad política. Así, en las democracias en vías de consolidación, el papel del financiamiento público ha sido una pieza importante en la construcción de un sistema de partidos plural.⁸¹

Una vez lograda la estabilización de un sistema de partidos democrático, la proporción de las aportaciones financieras estatales puede ir cediendo lugar a la reglamentación de flujos de dinero privado. Pero aún en este caso, las modalidades adoptadas afectan directamente la conformación y el funcionamiento del sistema de partidos: restringen o amplían el acceso a la representación de distintas fuerzas o corrientes políticas, privilegian al candidato o al partido en la relación con el electorado, inciden en la vida interna de los partidos y en la elaboración de sus estrategias electorales, fortalecen o debilitan sus estructuras y finalmente moldean la competencia política.

Un último factor a considerar es la gobernabilidad. En efecto, se puede argumentar que un partido político o un candidato que aspira a ocupar un puesto de elección popular tiene que mantener un sólido vínculo orgánico con las principales fuerzas de la sociedad civil. En este caso, el financiamiento privado constituye una garantía de que el gobierno represente intereses de la sociedad civil. Sin llevar la lógica del argumento a sus extremos, la existencia de un vínculo financiero controlado y transparente entre partidos y grupos de intereses afianza la gobernabilidad y responde a una concepción de la democracia como representación de inquietudes que tienen su origen en la sociedad civil.

Con la finalidad de poder tener un panorama general tome a manera de ejemplo tres países Estados Unidos, Francia y Argentina, y para contar con una visión a nivel mundial del financiamiento a los partidos políticos realice un análisis de Europa y Latinoamérica.

4.1. EL CASO DE ESTADOS UNIDOS

La política estadounidense se centra en los candidatos, no en los partidos. Generalmente el dinero es una contribución a los candidatos y al personal de sus comités de campañas, por lo que los partidos políticos deben competir con los candidatos para obtener el dinero disponible. Las reformas de los 70's han tendido a debilitar el poder de los partidos políticos; tanto así que los críticos culpan a estas leyes por la proliferación de los grupos políticos de interés omnipotentes tanto a nivel federal como local. Las estrategias y tácticas de campaña, particularmente desde la llegada de la radio y la televisión, tienden a

⁸¹ Prod'homme Jean Francois y Rodrigo Morales M., op. cit. p. 16.

proyectar la personalidad de los candidatos; en muchos casos, la identidad del partido es subestimada e incluso totalmente ignorada.

Algo que enmarca tanto el ambiente de las campañas presidenciales como de las parlamentarias ha sido el crecimiento de las denominadas campañas paralelas desarrolladas por grupos de interés, los cuales realizan gasto considerable al margen del control de los candidatos y de los partidos políticos, en forma de gastos independientes o publicidad sobre temas electorales concretos. Este tipo de publicidad es posible por la colecta y gastos de "dinero blando", el cual está fuera del control de la ley federal, al darse en forma de contribuciones individuales, corporativas o laborales que se sitúan al margen de los límites de las contribuciones y de los topes de los gastos presidenciales y de los partidos que regulan la Ley Federal de Campañas Electorales.

El dinero blando se refiere al dinero ilimitado obtenido de fuentes que están fuera de las restricciones de la ley federal, pero que es gastado en actividades que influyen en los resultados de la elección federal.

El dinero blando fue diseñado para proveer apoyo financiero a los partidos políticos para que desarrollarán actividades de fortalecimiento interno, tales como las campañas de afiliación, registro y promoción del voto. También se diseñó para ser utilizado por los comités de los partidos a nivel local y estatal, pero de acuerdo con las regulaciones estatales y, es por eso que —en aras de interés del federalismo partidista— se permitió que el dinero fuera más allá del ámbito de la Ley Federal de Campañas Electorales.

El "dinero blando" puede ser utilizado en emisiones publicitarias, pero el "dinero duro", es colectado bajo los límites del Acta de Campañas de Elección Federal, debe ser utilizado en gastos independientes. El dinero blando también incluye el dinero de las corporaciones o sindicatos, el cual está prohibido por la FECA. Existen dos tipos de dinero blando que puede utilizarse para los anuncios publicitarios, así como en el registro y en las campañas electorales y en otras actividades que conlleva la formación de los partidos políticos: el dinero blando de los partidos, que debe ser mostrado, y el dinero blando de los grupos de interés, parte de este dinero no tiene que ser comprobado.

Cualquier exploración del sistema federal de financiamiento político en los Estados Unidos que se relacione con los partidos, el uso de los medios y los grupos de interés, debe registrar el hecho de que el Congreso se ha limitado a ser uno de los distintos actores en la determinación del funcionamiento del sistema. Si bien el Congreso ha redactado las leyes y el Presidente las ha avalado, su aplicación efectiva ha sido moldeada por las interpretaciones de las agencias

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

regulatorias y de los tribunales, por no mencionar a los diestros abogados electorales y a los operadores políticos que constantemente están buscando formas innovadoras de evitar la ley o de interpretarla favorablemente.

Por ejemplo, si bien en 1974 el Congreso flexibilizó los requisitos para la formación de los comités de acción política (PACs por sus siglas en inglés), fue una opinión heredada por la Comisión Federal de Elecciones (FEC) en 1975 que alentó un dramático incremento en el número de PACs corporativos y sindicales. El crecimiento de estos grupos controvertidos se aceleró aún más en 1976, cuando la Suprema Corte resolvió que la fijación de límites obligatorios a los gastos en campañas para el Congreso violaba la primera enmienda de la Constitución de los Estados Unidos, por consiguiente, en las contiendas congresionales reina el equivalente político de la libertad de mercado.

Gran parte de las inversiones en gastos independientes, defensa de temas o empleo de dinero blando, pueden lograrse sin el consentimiento o control del candidato, lo que sin embargo no deja de afectar directamente el resultado de la elección. Gran parte del gasto es negativo —contra un candidato, aunque no expresamente abogando por su derrota.

En algunas demarcaciones electorales, los grupos externos a veces gastan más que la suma de los candidatos y/o los comités de partido en una sola elección. Además de las implicaciones financieras, alguna vez se ponen sobre la mesa temas que los partidos o los candidatos no desean abordar. Consecuentemente, el candidato puede perder el control de la campaña o verse superado y condicionado por grupos externos.

La distinta naturaleza de los sistemas para la presidencia y el Congreso provocan resultados combinados:

- En las campañas presidenciales existe financiamiento público y límites de gastos, así como dinero duro y dinero blando.
- En las campañas para el Senado y la Cámara de Representantes no existe financiamiento público ni límites de gastos, pero sí hay dinero duro y blando.
- Al mismo tiempo, existen límites a los gastos partidistas coordinados, que son cantidades que se le permite gastar a los partidos, de acuerdo

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

con la población en representación de candidatos a la Presidencia, al Senado o al Congreso.

Si bien el sistema de regulación está siendo desafiada por formas novedosas y más sofisticadas para realizar campañas tanto dentro como fuera de la arena política, los demócratas, los republicanos y los de otros partidos buscan recabar tanto dinero como sea posible, provocando que cada elección presidencial o legislativa se convierta en la más cara en la historia.

4.1.1. DEBILITAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLITICOS

Exponemos el caso de la FEC contra el Comité Federal de la Campaña Republicana en Colorado, tanto el Tribunal de Distrito como la Cortes de Apelaciones dictaminaron que los límites actuales a los gastos partidistas coordinados eran inconstituciones. Este hallazgo desarrolla la idea de que los partidos políticos no pueden corromper a los candidatos o legisladores, ya que tanto los partidos como los candidatos, incluidos quienes detentan el puesto y buscan su reelección tienen el mismo propósito de ganar las elecciones; de ahí que los límites a los recursos que los comités partidistas pueden proveer a los candidatos no sirven al legítimo propósito de garantizar elecciones "limpias".

Consecuentemente, los límites a los gastos partidistas no están rigurosamente confeccionados para remediar un problema y, por tanto, son inconstituciones. Este concepto coloca a los partidos en una perspectiva favorable, y avala la idea de que una asistencia ilimitada de los partidos a los candidatos está justificada. Si la Suprema Corte está de acuerdo con esto, evidentemente allanará el camino para permitirle a los partidos desempeñar un papel mayor en el suministro de financiamiento. La obvia implicación es que los partidos buscarán mayores contribuciones de dinero duro y se justificará un sustancial incremento en los límites de contribuciones de este tipo para permitirles cumplir con esas funciones. Quizá algunos donantes de dinero blando se conviertan en grandes contribuyentes de dinero duro.

Esta fórmula requiere un trascendental cambio de percepciones sobre las distintas funciones de los partidos nacionales. Existen memorias de partidos aceptando donaciones del extranjero u otras formas de dinero ilegítimo, que han sido forzadas a devolverlos a donantes inapropiados o legales. Pero no existen muchas voces de mentalidad reformistas que estén de acuerdo con partidos más fuertes. Los partidos parecen mucho más apropiados que los PACs para proveer a los contendientes buena parte de la asistencia financiera y técnica requerida para llevar a cabo campañas efectivas. Y sólo los partidos pueden conjuntar esfuerzos para la votación, la producción de propaganda, servicios de cómputo y

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

otras de esa especie que permitan reducir costos y proveer asistencia que le permita a los candidatos disminuir su dependencia de los costosos consultores de campaña.

Además del desarrollo de los PACs, hay otros factores que han tendido al debilitamiento de los partidos: desde que las leyes del servicio civil han reemplazado a los patrocinios controlados por los partidos para ocupar la mayoría de los puestos de gobierno, desde que los servicios sociales patrocinados por el gobierno han reemplazado a aquellos que las organizaciones partidistas urbanas utilizaron para atraer la adhesión de los electores; desde que la televisión permitió que la atención se centrara en las candidaturas individuales independientemente de sus partidos; desde que una mayor educación ha permitido que muchos individuos sean independientes en su pensamiento, haciendo una virtud que los votantes elijan entre distintos candidatos de cualquier partido y, por tanto, cruzando o dividiendo sus preferencias; al mismo tiempo, los candidatos a menudo realizan campañas al margen de sus partidos, a fin de atraer a los electores.

4.1.2. GRUPOS DE INTERESES ESPECIALES

Los grupos de intereses especiales, como pueden ser las corporaciones, sindicatos o grupos ideológicos específicos, buscan influir en tres niveles, además del cabildeo. Una es la ruta de acción política, utilizando el dinero duro totalmente regulado por la LFCE: los PACs pueden ofrecer cantidades limitadas a los candidatos federales (5,000 dólares por elección) y a los comités partidistas (15,000 dólares al año).

Una segunda ruta es a través de ejercicio de gastos independientes, que pueden ser realizados por los PACs o individuos en cantidades ilimitadas pero que deben ser revelados públicamente. Una tercera ruta es a través del uso del dinero blando y propaganda temática; ninguna de las dos se encuentra regulada actualmente pero es gastada directamente por grupos de interés para propaganda temática o es otorgado mediante contribuciones en dinero blando no regulado a comités partidistas establecidos especialmente por sus actividades con este tipo de recursos, que pueden incluir propaganda temática. En elecciones recientes, personas físicas o grupos de interés han aportado dinero blando en cantidades tan altas como un millón de dólares o más aunque la mayoría de los regalos no son de esa magnitud.

Es deseable una pequeña explicación sobre los PACs. Si bien a las corporaciones y sindicatos se les prohíbe contribuir con fondos para las elecciones federales, ambos tienen la oportunidad de establecer PACs utilizando

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

fondos para propósitos administrativos o de recabación de fondos adicionales voluntarios entre los empleados de las corporaciones o miembros de los sindicatos. Los PACs también pueden ser establecidos por organizaciones y afiliados que busque promover objetivos ambientales, de salud, de consumidores o de otro tipo, pero estos deben utilizar el dinero que recaben para sus gastos administrativos o de recabación de fondos.

Un amplio espectro de grupos especiales de interés alcanza un alto grado de activismo político a través de sus PACs —cerca de cuatro mil están registrados con la FEC—. Los PACs recaban fondos para sus actividades buscando contribuciones voluntarias que son depositadas en fondos mayores y que luego se aportan para favorecer a comités de candidatos o partidos. Los PACs constituyen un mecanismo para los individuos que desean juntar sus contribuciones para apoyar una actividad política colectiva a un nivel mayor del que podría lograr cualquier individuo actuando por su cuenta. Si bien los individuos pueden aportar hasta cinco mil dólares a un PAC, la mayoría de las aportaciones son mucho más pequeñas, y pocos son los PACs que otorgan la contribución máxima por elección a la mayoría de los candidatos.

Los PACs tienen una ventaja sobre los partidos. Son adaptables porque se pueden concentrar en temas específicos o darle prioridad a temas emergentes y aún así sobrevivir con simpatizantes limitados pero muy devotos, mientras que los partidos deben garantizarse consensos de amplia base para sobrevivir.

Un indicador del éxito de los PACs lo muestra su capacidad para haber colectado 619 millones y distribuido 593 millones durante el ciclo electoral 1999-2000. Sus contribuciones a los candidatos federales totalizaron casi 260 millones, destinados de manera apabullante (cerca del 74%) a candidatos que buscaban su reelección.

4.2. EL CASO DEL FINANCIAMIENTO EN FRANCIA

Voy a señalar algunos puntos generales:

- Francia aún no tiene regulaciones sobre los partidos políticos. La Constitución establece que los partidos políticos y grupos políticos deberán contribuir al ejercicio del sufragio. Ellos serán conformados y llevarán a cabo sus actividades con plena libertad. Estos partidos y grupos deberán respetar los principios de soberanía nacional y democracia. Desde el proyecto de ley de marzo de 1988, se consideran personas legales.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- De acuerdo a las últimas encuestas (1999) casi el 52% de los ingresos de los partidos provenían de financiamiento público una cuarta parte de sus gastos habían sido sufragados por las cuotas de membresía, y el 14% por las cuotas de los miembros electos.

En 1999 los partidos políticos gastaron en total un poco más de \$136 millones de dólares.

206 partidos políticos fueron registrados pero tal vez únicamente 7 partidos tuvieron importancia real.

- Francia tiene un marco legal existente desde 1988. Las normas principales introducidas en 1988 no han sido revisadas ni reformadas desde entonces. Estas normas conciernen la transparencia de cuentas, el control y las sanciones.

Tratare tres temas principales en forma de preguntas:

- ¿De qué manera son financiados los partidos políticos franceses?
- ¿Mantienen la transparencia debida sobre sus finanzas?
- ¿Es eficaz el control de sus normas sobre financiamiento de partidos?

Para dar una respuesta a estas preguntas, en cada caso, expondré las normas legales y sus limitaciones.

4.2.1. ¿DE QUÉ MANERA SON FINANCIADOS LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN FRANCIA?

- a) Existe el financiamiento público y privado

Todos los donativos pasarán por las cuentas de una asociación o agencia financiera. Esta fase entre el donante y el partido ha sido adoptada del sistema de Quebec. La creación de una asociación tal, deberá ser aprobada por el Comité de Cuentas de Campaña y Financiamiento Político. Para recibir esta aprobación la asociación deberá determinar su jurisdicción y abrir una cuenta bancaria para recibir donativos para el partido político.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Desde 1995, se permiten únicamente los donativos individuales.

Los límites a los donativos individuales son de \$6,800 dólares. Como en Bélgica y en Québec, se prohíben los donativos de las personas legales sin excepción de los partidos políticos. La agencia financiera o la asociación de financiamiento otorga un recibo a los donantes que los exculpará de impuestos (50% de descuento a los impuestos sobre ingresos sobre el límite de un 6% de los ingresos).

Cada donativo que rebase los \$136 dólares deberá ser entregado en forma de cheque.

Se prohíben los donativos de estados extranjeros o personas legales extranjeras.

El financiamiento público es otorgado a través de 2 canales: la fuerza electoral en la asamblea nacional y el número de escaños en el parlamento. El financiamiento público equivale a \$71.5 millones. En lo que concierne a la fuerza electoral, los partidos deberán haber nominado candidatos en 50 departamentos electorales y los subsidios serán entonces proporcionales a la fuerza electoral en la primera vuelta de las elecciones.

b) Aún así, existen maneras de evitar la ley:

Existen las contribuciones en especie por parte de corporaciones ó de órganos locales. Se limitan las cantidades permitidas de los donativos individuales y se prohíben los donativos de personas legales, pero no existen límites a las cuotas de membresía de los partidos y debido a que es muy fácil obtener el status legal de partido se pueden obtener contribuciones de personas legales.

En lo que concierne al financiamiento público no existen requerimientos estrictos para prevenir que los pequeños partidos se aprovechen de los subsidios públicos.

En 1990 el parlamento votó a favor de una propuesta de ley que requeriría de un mínimo de 5% de los votos en una elección para que se le pudieran otorgar subsidios públicos a un partido político. El Consejo Constitucional rechazó esta propuesta de ley, abogando que seria un obstáculo para el surgimiento de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

nuevos partidos políticos, de nuevas ideologías. En las elecciones legislativas de 1997, varios partidos a favor de los derechos de los animales surgieron con el propósito de recibir subsidios públicos.

4.2.2 ¿SON TRANSPARENTES LAS CUENTAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS?

Las cuentas de los partidos deberán incluir las cuentas de todas las organizaciones en las cuales el partido tiene intereses o un puesto. Estas cuentas deberán incluir un balance de ingresos o beneficios financieros y de egresos o gastos para el año y las facturas y observaciones. Las observaciones que deberán ser anexadas a las cuentas del partido son la lista de asociaciones de financiamiento de las organizaciones de partidos locales. Estos procedimientos para las cuentas de partido han sido establecidos en los lineamientos del Consejo Nacional de Contaduría. Después de que han sido cerradas las cuentas, al final del año se presenta ante el Comité de Cuentas de campaña y financiamiento político. Esta es una autoridad administrativa la cual esta compuesta por 3 miembros del Consejo de Estado, 3 miembros de la Suprema Corte y 3 miembros de la oficina de Auditoría Estatal. Cada miembro es designado por el presidente de cada corte a nombre de la mesa directiva de la Corte.

Las debilidades del sistema:

- a) La información relativa a los diversos canales de financiamiento de los partidos no siempre es fácil de comprender. Los órganos locales de los partidos pueden ser autónomos sin tener que entregar informes al secretariado del partido. Hasta 1995, las cuentas de las federaciones de los partidos comunistas no fueron incluidas en las cuentas nacionales del partido. De manera oficial, el perímetro de las cuentas esta muy limitado debido a que los partidos se distinguen de los grupos parlamentarios, las asociaciones, los centros de entrenamiento, y las fundaciones partidistas, pero sabemos que en realidad los partidos tienen relaciones muy estrechas con estas estructuras las cuales están dentro de la esfera de la influencia política.
- b) Menciono los beneficios en especie también, los cuales nunca son registrados de forma oficial. Muchas empresas y órganos locales contribuyen con el uso de su personal, o sistemas de computación para el uso de los partidos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- c) Los contadores públicos no tienen derecho de informar a los secretarios de los partidos sobre hechos que podrían comprometer la continuidad de un partido. Ahora dichas reglas existen en la ley comercial sobre las empresas con limitaciones para donar.
- d) Los documentos depositados por los candidatos no necesitan ser comprobados con facturas. Esto no permite al Comité comprobar el origen del dinero con el cual el partido está siendo financiado.
- e) Los poderes del Comité son muy limitados.

Su labor, básicamente, es la de publicar las cuentas de manera clara y elaborar una lista de partidos con derecho a recibir subsidios estatales. No tiene derecho de llevar a cabo investigaciones.

4.2.3. LAS SANCIONES

Existen 3 tipos de sanciones: administrativas, económicas y penales.

Administrativas: El acuerdo de las asociaciones que financian puede ser retirado por el Comité de Cuentas de Campaña y Financiamiento político, el cual es un órgano administrativo. Este acuerdo puede ser retirado por el comité en caso de que la asociación haya violado alguna de sus obligaciones legales relativas a las condiciones de recepción de donativos. Lo mismo ocurre con los agentes financieros. Su acuerdo puede ser roto. El segundo tipo de sanción administrativa aplicada se refiere al control. Si el Comité de Cuentas de Campaña y de Financiamiento Político considera que el partido no ha depositado sus cuentas de acuerdo a los requerimientos legales, el Comité puede transferir el ejercicio de su control a la Oficina Estatal de Contabilidad.

Financiero: Cuando el Comité sea notificado de que un partido no ha cumplido con sus requisitos de contabilidad, el partido perderá su derecho a recibir financiamiento público el año siguientes.

Sanciones Penales: Existen 2 sanciones: las personas que han dado o que han recibido donativos de manera ilegal serán multados hasta por \$4,164 dólares y/o se les sancionará con una pena de prisión de un año. Las sanciones se aplican en caso de sobrepasar los límites de donativos: cuando los donativos han sido hechos por personas legales, cuando el límite máximo permitido para

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

donativos en efectivo se excede y cuando el partido recibió fondos de una persona legal extranjera.

Las personas que violaron las reglas concernientes a los donativos pueden ser vetadas de firmar contratos durante 5 años.

Estas diferentes sanciones no son agentes disuasivos.

Las diversas sanciones tampoco son efectivas ya que el 80% de los partidos que deberán presentar informes sobre sus cuentas de partido no reciben fondos públicos. Ellos depositan las cuentas de partido porque reciben reducciones fiscales.

En lo que se refiere a las sanciones penales, los líderes de partido y los cofres de los partidos políticos que han violado la ley no han sido condenados ni multados de acuerdo a las sanciones de la ley de financiamiento de partidos. En general, los casos se refieren a demandas legales en contra de los partidos por tráfico de influencias de acuerdo al código penal. Este fue el caso de los líderes del Partido del Centro, del partido comunista y del partido socialista. Más aún, en 1993 con la reforma del código penal, la responsabilidad penal de las personas físicas ha sido extendida a las personas legales, aunque esta norma no se aplica a los partidos.

4.3. ANALISIS DEL CASO DE ARGENTINA

La República Argentina es uno de los países de América, en los que los partidos políticos reciben financiamiento público. La razón de ser de este tipo de prestaciones que provienen de las arcas del Estado parte de la base de que si los partidos políticos son agrupamientos sociales representantes de las distintas ideas y valores de los ciudadanos, lógico es de que sean estos mismos ciudadanos los que, por medio del presupuesto estatal, contribuyan a su sostenimiento. Por otra parte, con el financiamiento público se pretende evitar que los partidos políticos tengan que depender financieramente con exclusividad de los subsidios privados y consecuentemente adquirir compromisos que los aparten de su función de gestores del bien común.

4.3.1. NORMATIVA LEGAL

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El art. 38 de la Constitución Argentina reformada en 1994 establece que los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático, contribuyendo el Estado al sostenimiento económico de sus actividades y la capacitación de sus dirigentes.

Antes de la reforma, una ley de 1982 estableció como penalidad para los partidos que no hubieren obtenido el 3% de los votos válidos emitidos en la última elección, la pérdida del derecho a la participación en el financiamiento estatal. Posteriormente, la actual ley de partidos políticos suprimió dicha penalidad pues se consideró que todos los partidos tiene derecho a algún aporte del Estado, aunque no superen determinado porcentaje.

El sistema vigente indica que al tiempo de iniciarse una campaña electoral nacional, los partidos reconocidos perciben un peso generalmente (\$1.-) o más por cada voto obtenido en la elección anterior. Del importe que corresponda a cada agrupación política el 80% se distribuirá a los organismos partidarios de distrito o locales –hay 24 distritos en la Argentina- y el 20% restante lo percibirán las autoridades nacionales.

La actual legislación establece asimismo el derecho de los partidos reconocidos en el orden nacional a percibir también una suma que varía según tengan representación parlamentaria o no, con el objeto de que puedan realizar sus convenciones, congresos o asambleas partidarias. La finalidad de este aporte estatal, sujeto a rendición de cuentas ante el Ministerio del Interior, es la de solventar fundamentalmente los gastos de transporte y alojamiento de los integrantes de dichas asambleas.

En cuanto a la necesidad que los partidos políticos tienen, en época de elecciones de hacer conocer a la ciudadanía sus plataformas y planes de gobierno, el Estado Argentino contribuye con el uso sin cargo, en las emisoras de radiodifusión estatales o privadas, de los espacios que en cada caso se autoricen. Cada agrupación política será responsable del uso indebido que haga de dichos espacios. No se exige la presentación previa del texto de las disertaciones. Sin perjuicio de esta contribución los partidos podrán contratar otros espacios publicitarios.

En lo que respecta a lo que la legislación nacional argentina tiene previsto referido al control del patrimonio de los partidos políticos, debe destacarse que dentro de los sesenta días de finalizado cada ejercicio, las agrupaciones presentarán ante el juez electoral correspondiente, según el lugar de su sede, el estado anual de su patrimonio y la cuenta de ingresos y egresos del ejercicio,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

certificados por contador público nacional o por los órganos de control del partido. También dentro de los sesenta días de celebrado el acto electoral nacional deberán presentar la cuenta detallada de los ingresos y egresos relacionados con la campaña electoral.

4.3.2. POR CONSIDERAR SIGNIFICATIVO ANALIZAR EL MARCO JURIDICO QUE RIGE A LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES.

Cabe recordar que la reforma de la Constitución Nacional producida en 1994 estableció la autonomía de dicha ciudad, con facultades de legislación y jurisdicción. En base a ello, en octubre de 1996 se sancionó la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, en la que se establecieron sus atribuciones de dictar las correspondientes normas regulatorias de los procesos electorales relativos a los cargos en los que decide el pueblo con su voto: La Jefatura de Gobierno que es unipersonal y los 60 escaños de legisladores.

Consecuentemente, se sancionó en noviembre de 1999 la ley No. 268, la que representa un considerable avance en el control de los gastos de los partidos políticos con motivo de las elecciones, aunque limitado, al ámbito territorial de la Ciudad de Buenos Aires, es decir, de la Capital Federal.

Las innovaciones de esta ley, consisten por ejemplo en fijar un límite de tiempo a las campañas electorales: 60 días antes de la fecha fijada para la elección.

La determinación de un límite máximo a gastar por cada partido, confederación o alianza en cada campaña es también otra innovación que se da por primera vez en la Argentina, aunque, como he dicho, limitado a la Ciudad de Buenos Aires. Se fija \$0,40 por cada elector empadronado, teniendo en cuenta que al 7 de mayo de 2000 el padrón era de 2,544,127 ciudadanos.

La legislación de la Ciudad de Buenos Aires referida al financiamiento de los partidos políticos, en particular, la fijación de límites a los aportes privados, ha sido un antecedente valioso para la reforma de la normativa nacional, la que se encuentra a consideración del Congreso de la República.

4.3.3 INSTRUMENTOS PARA VIGILAR EL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVIDAD

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Es el Juez Electoral de cada distrito el que recibe, dentro de los sesenta días del acto eleccionario, la cuenta detallada de ingresos y egresos de la campaña. Como fortaleza del sistema de financiamiento cabe señalar que la ley prohíbe aceptar o recibir contribuciones anónimas, salvo las colectas populares, contribuciones de entidades autárquicas o descentralizadas, nacionales o provinciales, o de empresas concesionarias de servicios u obras públicas o de empresas que exploten juegos de azar o de gobiernos o entidades extranjeras. La ley tampoco permite contribuciones de asociaciones sindicales, patronales o profesionales, ni tampoco aquéllas que provengan de personas que se encontraren en relación de dependencias, cuando hubieren sido impuestas por sus superiores jerárquicos.

Cabe señalar que como no existe límites a los aportes privados permitidos, si contablemente las cuentas están bien presentadas y no hay observaciones por violación de las disposiciones legales o de la carta orgánica de cada partidos político, el juez ordena el archivo de las actuaciones. Si la hubiera, el juez está facultado para aplicar las sanciones que la legislación prevé, las que en el caso de las contribuciones prohibidas consisten en multa equivalente al décuplo del monto de la donación ilegítimamente realizada.

Como vulnerabilidad del sistema de contralor el financiamiento, puede sostenerse la necesidad de que en el futuro la ley establezca que la verificación del balance de ingresos y egresos del partido, esté a cargo de un organismo técnico en materia contable que cumpla funciones de asesoramiento a los magistrados electorales. En la actualidad está en consideración en el Senado de la Nación, un proyecto por el cual se crea un Cuerpo de Asistencia Contable en el ámbito de la Cámara Nacional Electoral.

A continuación presentare un análisis general de los países de Europa y América Latina.

4.4. EL FINANCIAMIENTO A LAS CAMPAÑAS POLITICAS EN EUROPA

El financiamiento político en Europa con frecuencia es comparado con el de los Estados Unidos, subrayando la importancia que tienen los partidos políticos en Europa frente a la que representan los candidatos individuales en América del Norte. La relevancia de esta comparación es ciertamente notable, pero no debe llevar a la conclusión de que las diferencias entre los partidos europeos son poco significativas, o a pensar que no existen importantes similitudes entre Norteamérica y Europa Occidental.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En primer lugar, las similitudes entre América del Norte y Europa Occidental no se encuentran precisamente en los sistemas de financiamiento político mismos, sino en el nivel más general de los sistemas políticos. Es importante notar que las elecciones libres, así como la libertad de prensa, una administración bien establecida y el estado de derecho se dan por hecho en ambos lados del Atlántico. Cualquier estudio sobre el financiamiento político y su efectiva regulación debe tomar en cuenta esta situación, ya que estos cuatro elementos son menos evidentes en los países en desarrollo o en transición hacia la democracia.

En segundo lugar, en Europa los mecanismos de financiamiento político varían significativamente. Mientras que, por un lado, el Reino Unido siempre se ha mostrado reticente a introducir financiamiento público (los partidos británicos dependen en gran medida de los donativos de corporaciones y de sindicatos), por otro lado, la situación alemana es conocida por los generosos subsidios estatales a los partidos políticos. Aunque algunos países tienen pocas reglas formales sobre la transparencia del financiamiento político (Suecia por ejemplo), otros tienen legislación muy detallada sobre este tema (Reino Unido). Varían tanto las cantidades de dinero político, los valores detrás de las normas y la jurisprudencia. Quizá lo más importante es que los sistemas electorales son muy diferentes de un país a otro.

Por lo tanto, es difícil observar un consenso entre los países Europeos sobre temas de financiamiento político. Aún dentro de un mismo país las opiniones difieren con frecuencia. Sin embargo algunas tendencias que se pueden observar son:

1. La creciente importancia de las subvenciones estatales a los partidos políticos y/o candidatos a lo largo de las últimas tres décadas.
2. Una exigencia general para que exista mayor transparencia en el financiamiento político.
3. Un desarrollo muy incipiente hacia formas más efectivas de aplicar la legislación sobre financiamiento político.

4.4.1. LA CRECIENTE IMPORTANCIA DE LAS SUBVENCIONES PÚBLICAS

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A medida que el número de afiliados a los partidos políticos se reduce en toda Europa (con excepción de algunos países en transición a la democracia), y que los vínculos tradicionales entre intereses privados (corporaciones, sindicatos, etc.) y partidos se han debilitado, el Estado ha llegado al rescate de los partidos políticos en muchos países. Incluso en Reino Unido, se introdujo recientemente el subsidio estatal para los partidos con objetivos específicos (desarrollo de políticas).

La mayoría de los fondos estatales se distribuyen de acuerdo con el número de escaños que tenga un partido en el parlamento nacional: aunque a veces el número de votos se utiliza como criterio para la distribución. Algunos países establecen la cantidad de la subvención por ley, mientras que otros la determinan por medio de su presupuesto anual. Únicamente algunos países europeos otorgan subsidios generales que pueden ser gastados libremente por los partidos (Alemania y Suecia). En la mayoría de los países, los subsidios estatales se otorgan de manera explícita para uno o varios propósitos.

Italia, Francia y España otorgan fondos públicos tanto para campañas electorales como para las actividades ordinarias de los partidos. La ley holandesa determinan una lista de actividades ordinarias en las que se puede emplear el subsidio estatal. (lo cual excluye explícitamente los gastos electorales), mientras que la nueva ley en el Reino Unido menciona únicamente el propósito de formular políticas.

La mayor defensa a favor de la subvención estatal se encuentran al subrayar la importancia de los partidos políticos y/o las campañas electorales para el funcionamiento correcto de la democracia. Mas aún, las subvenciones estatales se controlan de forma democrática, lo cual estimula tanto la legitimidad del financiamiento político como un campo de acción mas equitativo para los partidos políticos y los candidatos, como argumentan aquellos que favorecen el financiamiento público.

Sin embargo, los riesgos potenciales de la subvención estatal también debe ser mencionado. Cuando los partidos dependen de manera importante del estado para sus ingresos pueden convertirse en órganos pseudo-estatales, perdiendo sus raíces en la sociedad civil. Los subsidios a los partidos podrían llevar a la intervención estatal en sus asuntos internos. Así, el sistema de partidos corre el riesgo de petrificarse, ya que los partidos podrían terminar por desatender o ignorar a sus simpatizantes ordinarios.

Es difícil probar cualquiera de estos argumentos, ya sea a favor o en contra de las subvenciones estatales a los partidos políticos. Desde el principio de los

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

años 90, un fuerte sentimiento anti-partidista ha crecido en la mayoría de los países europeos, pero los esquemas de financiamiento estatal fueron introducidos mucho antes de eso. Los sistemas de partido en Italia, España, Alemania, Suecia y Francia no mostraron una tendencia hacia la osificación mientras la subvención estatal existió a gran escala. Las afiliaciones partidistas en Suecia y Alemania han permanecido estables durante un largo periodo, sin importar que existieran altos subsidios estatales durante ese mismo periodo.

Mucho depende de los principios que guían la asignación equitativa como de incentivos para solicitar donativos pequeños a fin de prevenir los riesgos potenciales y inherentes a la subvención estatal.

4.4.2. LA TENDENCIA HACIA REGLAS MAS ERICTAS PARA LA TRANSPARENCIA DEL FINANCIAMIENTO POLITICO

Puede observarse una tendencia hacia una legislación más detallada sobre la transparencia en el financiamiento político. Con frecuencia, el origen de nuevas regulaciones se ubica en el estallido de escándalos. Casi todos los países europeos han conocido recientemente de escándalos financieros en los cuales han estado involucrados partidos políticos y/o líderes políticos. Las reacciones a estos escándalos varían de un caso a otro. Francia, por ejemplo, prohibió los donativos de corporaciones en 1995, al mismo tiempo que aumentó considerablemente los subsidios estatales.

El número de demandas legales en contra de políticos por haber llevado a cabo transacciones financieras ilegales se ha incrementado (aún si el dinero involucrado no iba a cuentas bancarias personales, sino a las arcas partidistas). Pero la reacción mas común a los escándalos es una exigencia de mayor transparencia. La nueva ley en el Reino Unido es un resultado directo de las alegatos financieros ilícito en contra tanto del Partido Conservador como del Laboral.

El affaire Kohl ha tenido un fuerte impacto aún mas allá de las fronteras de Alemania. Por primera vez en la historia de Suecia, como resultado del affaire Kohl se estableció una comisión estatal para informar la transparencia del financiamiento político. Al mismo tiempo, este asunto ha propiciado en Holanda una exigencia generalizada de normas más estrictas sobre la transparencia de las finanzas de los partidos políticos.

La transparencia se considera esencial para las democracias modernas y maduras, en las cuales los ciudadanos pueden emitir su voto sobre la base de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

toda la información disponible sobre las ideas y el comportamiento de los partidos y candidatos. Pero la exigencia de una mayor transparencia plantea muchos problemas:

¿Cómo puede armonizarse la transparencia en el financiamiento político con el respeto a la privacidad y al derecho de hacer un bien con discreción? ¿hasta que punto el interés de salvaguardar la transparencia se convierte en algo más importante que los derechos individuales?

¿Qué debe incluirse? ¿todas las transparencias financieras en que se involucran los partidos o candidatos (incluyendo donativos en especie). Y si es así: ¿cuál es la definición de un partido político? ¿también las organizaciones afiliadas están sujetas a las reglas de transparencia? ¿los órganos subnacionales o supranacionales deberán estar incluidos también?

¿Cómo, en que medida y dentro de que límite de tiempo deben estar sometidas esas transacciones al escrutinio público?

Cada país europeo a reaccionado de forma diferente a las exigencias de mayor transparencia. Las diferentes culturas política específicas han dado lugar a disposiciones divergentes sobre la transparencia y el financiamiento político.

4.4.3. EN BUSCA DE FORMAS MAS EFECTIVAS DE APLICACIÓN DE LA LEGISLACION SOBRE FINANCIAMIENTO POLITICO

La brecha entre las normas estrictas de un lado y su aplicación efectiva por otro, sigue siendo considerable en la mayoría de los países europeos. Se debe que la mayoría de los países de Europa Occidental han tenido la oportunidad de desarrollar sistemas de partido y arreglos para el financiamiento en momentos en los cuales los estándares de las democracias modernas relativos a la transparencia eran aún inexistentes.

Sin embargo, las democracias europeas establecidas continúan teniendo problemas para aplicar las normas que han introducido sobre financiamiento político público. En la mayoría de los casos, las reglas sobre financiamiento de partidos son controladas por funcionarios de la administración pública o por algún comité especial del parlamento nacional. En algunos casos es evidente el peligro de que los partidos en el poder tiendan a dominar el proceso de escrutinio del financiamiento público.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Fue el ya fallecido científico político canadiense Paltiel quien dijo que: " Un sistema de financiamiento público, absoluta transparencia y una agencia responsable de su cumplimiento respaldada por sanciones legales, son los elementos esenciales para el éxito de un programa de reforma del financiamiento partidista". La revelación pública requiere informes, auditorías, acceso público a los informes y a una publicidad sistemática. Su efectiva aplicación requiere de una autoridad fuerte investida con suficiente poder legal para supervisar, verificar, investigar y, si fuera necesario, poner en práctica los procedimientos legales. Algo menos que esto sería una fórmula para el fracaso.

El Reino Unido, siguiendo el ejemplo de la Comisión Federal de Elecciones de los Estados Unidos, ha decidido recientemente introducir una agencia independiente: la Comisión Electoral. En Francia, la Comisión Nacional de Cuentas de Campaña y de Financiamiento Político (CCFP, fundada en 1990), podría ser considerada como un paso en esta dirección, pero sus poderes son aún demasiado limitados.

En Alemania, algunos observadores también han sugerido la introducción de una agencia independiente. Pero el panorama general de Europa todavía es de reservas sobre un escrutinio total y riguroso del financiamiento político. En varias instancias, el sistema judicial se ha hecho cargo del escrutinio de los partidos y candidatos. El impacto de la acción judicial puede ser importante, pero se mantiene limitado a los casos individuales y no puede, por tanto, reemplazar a una inspección estructural y permanente del financiamiento político, como lo harían las agencias especiales.

4.5. LA PERSPECTIVA DEL FINANCIAMIENTO A LOS PARTIDOS POLITICOS EN LATINOAMERICA

Generalmente se acepta que deben limitarse los gastos y las contribuciones. También es casi unánime que se acepte que el Estado, de manera directa o indirecta, debe asumir al menos parte de los costos en que incurren los partidos o los candidatos.

Se reconoce que el problema existe, que tiende a agravarse y que nadie puede tirar la primera piedra. El viejo esquema, dirigido a confiar exclusivamente en la responsabilidad política de partidos y candidatos, es cosa del pasado. Se reconoce la necesidad de mecanismos para intervenir el problema y, generalizadamente, se admite que el Estado juega un papel importante.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Se reconoce que el costo de las campañas ha crecido de manera superlativa. En esto juegan su papel el marketing político, el creciente número de técnicos y consejeros, la proliferación de las encuestas de opinión y, por sobre todo, la necesidad inagotable de acudir a los medios electrónicos de comunicación, entre los cuales juega un papel determinante la televisión. El uso de ésta es uno de los temas preponderantes de la discusión en la actualidad. La tendencia de los partidos es a usar la televisión, no solo mediante intervenciones de los candidatos a la manera tradicionales, sino mediante la utilización de propaganda (spots), y a buscar su abaratamiento, proponiendo incluso que el Estado asuma los costos o que los medios televisivos tengan la obligación, incluso gratuita, de difundir los correspondientes mensajes. Aquí se plantea un grave problema fiscal y constitucional, relacionado con la libertad de expresión. En todo caso, los partidos suelen creer que el uso de la televisión es determinante para el resultado electoral. Consecuentemente, creen también los partidos que el dinero tiene gran influencia en los resultados electorales.

Existe la tendencia a crear organismos de control más o menos independientes de los partidos y de otros órganos estatales.

Se ha señalado casi sin vacilación que hay cuatro objetivos en el tratamiento de este tema: evitar la corrupción, buscar la equidad en la contienda política, reducir el costo de las campañas y preservar la integridad del sistema político.

4.5.1. ANALISIS DEL GRADO DE CONSENSO ENTRE LOS PARTIDOS POLITICOS

El problema del doble lenguaje. Las elites y el estado llano. Esto permite acometer en estudio la pregunta formulada en los términos de referencia, a saber: ¿Existen bases de consenso entre los grandes partidos políticos acerca de la necesidad de contar con mecanismos legales para garantizar una total transparencia sobre el origen, manejo y aplicación de los recursos financieros?

Al intentar responder esta cuestión surgirá el problema que hemos denominado como el del doble lenguaje: mientras las elites de los partidos, sobre las cuales recae un mayor grado de responsabilidad u de escrutinio de la opinión pública, se muestran favorables a una cultura que acepta mayores controles, los políticos de base, en cambio, se manifiestan reticentes a los distintos avances de la materia.

4.5.2. LOS ELEMENTOS DINAMICOS EN LA SOLUCION DE LAS ALTERNATIVAS PLANTEADAS

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Mirando otro aspecto de la cuestión, podría hacerse una especie de tabla de variables, que muestra la actitud dinámica de cada partido en función de sus características y la respuesta esperada en cada caso. Un esquema preliminar podría formularse así:

- A mayor crisis (esto es, a mayor descrédito a consecuencia de cuestionamientos en la opinión), mayor deseo de aumentar la financiación pública.
- A mayor disgregación de los partidos, mayor énfasis en que la financiación vaya a los candidatos.
- Las franquicias no apagan la sed de dinero.
- A mayor tamaño del partido, mayor interés de adoptar mecanismos de distribución de la ayuda pública en los que tenga un alto peso el volumen electoral histórico. A menor tamaño más intensa defensa de mecanismos más neutrales.
- Mientras más nuevo y menos votado el partido, mayor interés en mecanismos basados en la distribución anticipada.
- A más clientelismo, menos aceptación de mecanismos transparentes de control.
- Mientras mayor sea el peso de la opinión en la votación obtenida por un partido, menos resistencia a que los organismos de control sean verdaderamente independientes.
- Mientras más cerrada y protegida este la economía, mayor tendencia de los grupos económicos a incidir de manera determinante en la financiación de la contienda electoral.
- A mayor arraigo y tradición de un partido mayor resistencia a la prohibición de las donaciones de personas jurídicas.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.6. EL FINANCIAMIENTO ILÍCITO EN LAS CAMPAÑAS POLÍTICAS A NIVEL INTERNACIONAL.

Ni los países del primer mundo se salvan de un financiamiento ilícito como se expone a continuación:

En Francia la corrupción -que vincula la política al crecimiento de las inversiones del narcotráfico en la Costa Azul- generó una estela de desconfianza entre el electorado que llevó a los conservadores al poder y dejó solo al presidente Francois Mitterand ante la oposición.

Los hilos de la corrupción que en Europa alcanzan a unos mil políticos, tocaron en Italia a los socialistas y obligaron la renuncia de su líder Bettino Craxi, enredaron al siete veces ministro demócrata cristiano Giulio Andreotti, tiraron seis ministros de distintos credos políticos de la coalición de cuatro partidos en el gobierno y tienen bajo investigación a líderes de la extrema derecha.

En España, la sombra de la sospecha cubre al Partido Socialista Obrero Español (PSOE) que se encuentra en una encrucijada y en peligro de perder el poder, que ejerce desde 1982, debido al escándalo provocado por la revelación de que en 1989 la empresa Filesa destinó de manera ilegal diez millones de dólares a las campañas políticas de los socialistas.

La punta de la madeja de la corrupción italiana fue la detención del socialista Mario Chiesa, director de un asilo municipal para ancianos, cuando negociaba un soborno⁸².

A partir de ahí y de las investigaciones encargadas, el 17 de febrero de 1992, los hilos enredaron a un grupo de magistrados de la Fiscalía de Milán, a 288 socialistas, 465 demócratacristianos y al propio Andreotti, quien esta sujeto a investigación por su presunta vinculación a la mafia.

En Francia, el 29 de febrero del año pasado, la Asamblea Nacional constituyó por unanimidad la Comisión de Encuestas para investigar la presencia de la mafia en suelo francés. El escándalo ha tocado a políticos de alto nivel como Michel Noir y al alcalde de Cannes, Michel Mouilliet, quienes habrían recibido dinero de Pierre Botton, enjuiciado por fraude, abuso de confianza y corrupción.

⁸² Valenzuela Marcio. En el Nacional del 12 de abril de 1993 portada.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La sospecha alcanzó a Georgina Dufoix, ministra del gabinete de Mitterrand, acusada de recibir "comisiones de venta" por la autorización para la compra de aparatos de una compañía extranjera. El propio ex primer ministro Pierre Beregovoy enfrentó acusaciones por recibir donaciones no aclaradas.

4.6.1. ITALIA RECIENTE EL FINANCIAMIENTO ILICITO.

A poco más de un año de haberse iniciado en Italia la operación "Manos Limpias" un total de mil 356 políticos y figuras del mundo empresarial han sido arrestados. Además, se han contabilizado mil 116 avisos judiciales de apertura de sumario, mientras que alrededor de dos mil 500 personas, de las cuales 152 son parlamentarios, están siendo investigados por casos de corrupción; seis ministros y tres líderes de partidos han renunciado.

El 7 de marzo, el ministro del Medio Ambiente Ex comisionado Europeo, Carlo Ripa Dimeana, recientemente elegido líder de los ecologistas Italianos, abandono el gobierno para marcar su desaprobación del decreto que despenalizaba el financiamiento ilegal de los partidos políticos, retirado luego por el propio gobierno tras sufrir un veto presidencial. Por último, el 21 de marzo el democristiano Gianni Fontana deja el ministerio de Agricultura, tras serle notificada una investigación judicial por financiación ilegal de partidos políticos la operación anti-corrupción iniciada por la fiscalía Milanesa también alcanza a los alcaldes de las tres principales ciudades de Italia: Roma, Milán y Nápoles.

En suma, en las investigaciones de la magistratura Italiana se encuentran involucrados 152 parlamentarios, entre diputados y senadores; 852, administradores regionales, provinciales y municipales, y 1487 entre empresarios y diferentes funcionarios.

El escándalo de las "Tangeti", "la Tangentopolis" ha revelado que algunos implicados pusieron sus ambiciosos ojos en las obras públicas que mejor definían su actividad ilegal: sistema de alcantarillado, incinerados o basura urbana.

Otras veces, se aprovecharon de los sectores de atención a los más débiles de la sociedad: asilos, hospitales, comedores escolares, centros de inmigración, etc.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Sin embargo, los mayores casos de corrupción se centran en los pagos ilegales que llenaron los bolsillos de los políticos y las arcas de los partidos a cambio de contratos comerciales, y es aquí donde precisamente se vieron también envueltas las principales industrias y compañías de la península.

Las "tangenti": Todos los partidos políticos históricos se han visto salpicados por el escándalo de las tangenti o, las comisiones ilegales para el desvío de fondos con objetivo de financiar estas agrupaciones políticas. Principalmente los cuatro partidos políticos de la coalición gubernamental son los más involucrados: Democracia Cristiana, donde 465 miembros están siendo investigados; Partido Socialista, 288 involucrados; El Partido Socialdemócrata, con el 39 y el Partido Liberal, con 21.

De igual forma, miembros de los partidos opositores figuran en las listas de investigados: 71 del Partido Democrático de la izquierda, ex comunista; 31 del Partido Republicano; 5 de Refundación Comunista y 4 del Movimiento Social Italiano, de extrema derecha.

La "mafia": La culminación del todo el escándalo "tangentópolis" fue el pedido de la investigación sobre el político más importante de los involucrados, el ex primer ministro Giulio Andreotti, que se desempeñó siete veces en el cargo de jefe de Estado, Andreotti fue denunciado por un mafioso arrepentido llamado Gaspare Mutolo, quien dijo que el político era conocido por la mafia como el "Tío".

Según los jueces de Palermo las más recientes investigaciones han evidenciado que en el ámbito de intercambio de favores la Cosa Nostra y los exponentes del mundo político el principal interés de los primeros era el de obtener el condicionamiento de los procesos penales en los cuales se encontraban sujetos algunos de sus miembros.

Los jueces de Palermo enviaron al Senado un expediente de más de 250 páginas con el cual la procuraduría parlemítana acusó formalmente a Andreotti de ser el garante de la impunidad mafiosa. Si bien en el documento no se le acusa abiertamente de un iniciado más en la mafia italiana, si se le responsabiliza de haber colaborado con ella otorgándole facilidades para sus acciones mientras estuvo en el poder. Los jueces piden que se le retire la inmunidad parlamentaria de modo que se le pueda investigar y aclarar sus presuntas vinculaciones con la mafia.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Toca ahora al Senado examinar el material y eventualmente desaforar al ex primer ministro para que pueda comparecer a juicio, y responder a las imputaciones que obran en su contra.

4.6.2. LOS PARTIDOS POLITICOS ESPAÑOLES NO SE SALVAN DEL ESCANDALO FINANCIERO.

En España, el gobernante Partido Socialista Obrero Español (PSOE), se ha visto bajo una creciente presión al intentar limpiar su imagen en torno al llamado "Escándalo Filesa", que se centra en las denuncias de que varios bancos y otras empresas pagaron grandes cantidades de dinero a una firma de consultores, canalizándolo ilegalmente para la campaña electoral socialista.

El caso ha venido siendo investigado desde el año pasado y se convirtió en un asunto embarazoso para el presidente del gobierno español, Felipe González, a partir del presente año, cuando con inspectores del Tesoro informaron que había amplias pruebas de que Filesa pagó mil millones de pesetas, unos 10 millones de dólares, en cuentas relacionadas con la campaña de 1989.

El escándalo ha sido de tal magnitud que el número tres del PSOE y José María Venegas ofreció renunciar con su secretario de Organización, el pasado 5 de abril. "No puedo permitir que se ponga en duda públicamente mi integridad", dijo.

Por lo pronto, Felipe González, consciente de que la corrupción a perjudicado seriamente la credibilidad de los partidos políticos en Italia y Francia, amenazó, con dejar el cargo de presidente del PSOE, y llamar a elecciones anticipadas, lo cual por ahora está descartado.

La ley establece un límite a los gastos de las campañas políticas en España.

Los socialistas han gobernado en España desde 1982 y han visto el desplome de su popularidad en los últimos meses al registrarse una tasa de desempleo del 20 por ciento, y estallar los escándalo. El partido se ha visto bajo una creciente presión en el sentido de limpiar su imagen, en particular, en torno al llamado escándalo Filesa.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Lo que el PSOE tiene en juego, es no sólo su imagen y credibilidad antes de las próximas elecciones, sino también, probablemente, su misma existencia. Los intransigentes, encabezados por Alfonso Guerra, creen que el partido no es responsable por la acción individual de personas, al menos hasta que hayan concluido las investigaciones, en tanto que los renovadores piden una acción rápida para apaciguar al público. González admitió, en conferencia de prensa, que había divisionismo y que había que afrontarlo. Los comentarios de Felipe González, según El País, parecían acercarlo a la posición de Alfonso Guerra. "La gente tiene derecho a esperar que encaremos nuestros problemas con rigor y coraje político, pero dentro los límites de un partido y con total respeto a la ley. No nos erigiremos en jueces mediante ninguna acción o comportamiento", dijo González.

El presidente de gobierno señaló que el Ejecutivo (del partido) acordó formar una comisión de Estrategia Electoral de cuatro o cinco miembros que él encabezaría, con el fin de hacer frente al desafío del ascendente Partido Popular (centro derecha), pero no dijo quienes formarían esa comisión. Todos los candidatos al parlamento del PSOE deberán declarar todos sus bienes e intereses al Ejecutivo antes de ser aceptados en sus listas. "El objetivo principal es permitir que España escape de una vez por todas y para siempre de la inestabilidad institucional, que la ha trabado a lo largo de su historia", dijo González y de paso dejó en claro que "no pensé en ningún momento en ofrecer una renuncia, que sólo agravaría esa inestabilidad institucional. Seguiré asumiéndolo mis responsabilidades hasta el último minuto", reafirmo el líder del PSOE.

También dijo González que esta dispuesto hacer un esfuerzo de transparencia en toda la financiación del partido.

4.6.3. FRANCIA INMERSA EN EL FINANCIAMIENTO ILEGAL A SUS PARTIDOS POLITICOS.

En el caso de Francia, los socialistas fueron los principales perjudicados por escándalos de financiamiento ilegal a sus actividades el Partido Socialista de Francia replica que hay más legisladores conservadores que socialistas investigados por la justicia en el caso de corrupción. Laurent Fabius, primer secretario del partido socialista francés, ante el cúmulo de problemas y la caída de su partido a un increíble lugar luego de las elecciones legislativas, fue depuesto y asumió Michel Rocard, con la esperanza de reestructurar el partido, que dejó solo al presidente Mitterrand ante una oposición conservadora.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Se afirma en dicho informe que el dinero de la Cosa Nostra (Sicilia) o de la Camorra (Nápoles) comienza a estar presente en Francia. Para esto se emplean nuevos hombres universitarios aptos y capaces en lavado de dinero, y sobre todo, para que el dinero sea invertido en los diferentes sectores económicos, la mafia había diseñado una nueva escalada del crimen organizado, pero a nivel de flujos financieros.

La Comisión señaló que los puntos de partida para la invasión financiera del dinero del crimen organizado, partía, por un lado de Mónaco y de otro de las Islas caribeña holandesa, donde Rosario Spadero se encarga del reciclaje del dinero de Colombia, del Caribe y de otras zonas.

Por su parte la Jacques Larosiere, director del Banco de Francia, dijo ante la Comisión parlamentaria que "es indetectable y opaco". El informe, dice a la vez que el dinero reciclado se ésta invirtiendo en la Costa Azul, con una serie de intermediarios financieros por la vía de la corrupción, del sistema municipal y representativo. Políticos de alto nivel como, Michel Noir y Michel Mounyllet (este último alcalde de Cannes) recibieron, según los jueces, dinero de Button. En este torbellino, están a la vez, implicados, además de políticos, funcionarios, jefes de empresas, médicos... y periodistas.

La historia del financiamiento público a nivel mundial todavía nos depara muchas sorpresas conforme salga a luz los manejos ilícitos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CONCLUSIONES

En el estudio de E.U.A. quienes pretenden reformar el financiamiento de campañas en el Congreso consideran que son dos los problemas, el del dinero blando y el de la propaganda temática. Pretendiendo:

- a) Eliminar el dinero blando para los partidos políticos, que aboliría la propaganda temática por parte de los partidos, así como algunas actividades de fortalecimiento partidista y.
- b) Silenciar la propaganda temática por grupos de interés a través de dinero blando, durante los 60 días previos a una elección general y 30 previos a una primaria.

Las reformas a la ley electoral no son neutras. Son utilizadas como instrumentos para alcanzar objetivos políticos. Cambiar instituciones y procesos políticos, algunas veces de manera impredecible y poco saludables. En lo que concierne a las leyes electorales, el amplio repertorio de recursos de que se valen los políticos para evitarlas u obtener una interpretación favorable (algunas veces con el acuerdo de las agencias reguladoras), y que los hace capaces de encontrar formas para evitar o evadir las nuevas leyes, ha sido demostrado con frecuencia.

Subsisten los alegatos de que el dinero juega un papel demasiado significativo en la política. Se dice que los costos de las campañas se han vuelto exorbitantes y que las contribuciones permiten comprar votos en el Congreso. Los críticos aducen que la búsqueda de fondos se ha convertido en una actividad que consume todo y distrae a los oficiales elegidos de sus responsabilidades ejecutivas o legislativas. Algunos observadores han resumido estas críticas diciendo que el sistema de financiamiento es corrupto.

La profesionalización y la aplicación de alta tecnología a la política representa una escalada irresistible e irreversible de los costos y el verdadero problema no reside en los costos sino en encontrar formas aceptables de recabar el dinero que los partidos y candidatos creen que necesitan.

Deducimos que los candidatos valoran más los votos que los dólares, pero también que la mayoría de los candidatos no pueden obtener votos sin gastar dólares. El problema es cómo aplicar principios democráticos a las elecciones en una era de alta tecnología de los medios dominada por la política de los dólares.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El proceso electoral sigue constituyendo un caso típico de conflicto entre el ideal democrático de diálogo público pleno en elecciones libres y las condiciones de una economía de mercado.

En Francia, las penas no están relacionadas con la violación de transparencia en las cuentas de partido sino dependen más bien del descubrimiento de un incumplimiento en los contratos o acuerdos después de una investigación judicial. Esto demuestra que las sanciones por violación a las normas sobre financiamiento de partido tal vez no sean la respuesta adecuada y que demuestra limitaciones en las normas sobre financiamiento. Es muy difícil que el órgano de control de financiamiento pueda sancionar una violación a la ley con base en las cuentas de partido ya que su control es muy formal. Únicamente a través de las investigaciones llevadas a cabo por los jueces se podría hacer esto de forma más eficiente, aún cuando existe el ejemplo de los contadores alemanes en el caso del Canciller Kohl. El segundo punto es que los agentes disuasivos para los políticos es el no poder ser nominados para cargos públicos durante un tiempo determinado.

En el caso de Argentina concluimos que, la principal dificultad es alcanzar una mayor equidad en los aportes de dinero con destino a los partidos políticos, en especial las contribuciones privadas, no se contempla en el marco legal los límites máximos, lo que en la práctica trae como consecuencia de que los partidos grandes gasten mucho más que los pequeños. Asimismo, otra medida que debiera figurar en la legislación sería la fijación de un tope a la propaganda a contratarse por parte de cada partido en los medios de comunicación de propiedad privada.

Se deberán fijar límites máximos a los aportes privados. También restringir la duración de las campañas electorales para elegir legisladores a 60 días antes de la elección y 90 días antes en el caso del comicio para Presidente de la Nación. Esto contribuirá en gran medida a la reducción de los gastos partidarios en cada elección. A menor tiempo de campaña cabe suponer menor gasto.

A fin de facilitar el conocimiento y control por parte de la ciudadanía de los ingresos y egresos de los partidos, las cuentas que presentan debieran publicarse en por los menos dos diarios nacionales de la mayor circulación y también en "Internet". Puede suponerse con ello que la ciudadanía interesada, al poseer mayores elementos de juicio, se encontraría alentada para formular observaciones y aclaraciones. En la actualidad la publicación sólo se efectúa en el Boletín Oficial.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La mayoría de los partidos europeos dependen en gran medida de la publicidad gratuita en sus esfuerzos para llegar a los votantes. Varios países ofrecen a los partidos políticos tiempo aire gratuito (en la mayoría de los casos de acuerdo con su número de escaños en el parlamento, en otros sin tomar en cuenta su fuerza relativa), y algunos países prohíben de manera explícita a los partidos (y candidatos) la compra de tiempo aire para difundir propaganda política en un esfuerzo por reducir los gastos y garantizar cierto grado de equidad en lo que se refiere al acceso a los medios.

No existe consenso en Europa sobre cuál sistema es preferible. El énfasis anglosajón en la " libertad de expresión " en el financiamiento político es difícil de conciliar con el énfasis que se pone en la Europa continental al principio de igualdad de oportunidades. Por tanto, es difícil que suceda una regulación común sobre el financiamiento político dentro de la Unión Europea. A corto plazo solo es posible que se introduzca un programa común europeo de financiamiento para las federaciones europeas de partidos políticos (que están íntimamente ligados a los grupos parlamentarios dentro del Parlamento Europeo).

Para latinoamérica la financiación de la contienda es una variable de toda el sistema político y debe ser armónica con el sistema de partidos del sistema electoral. Atribuir un nuevo papel, mas amplio y activo, a los Organismos de Control. En el futuro, no deben limitarse a la labor de vigilancia ex post facto, sino asumir tareas de educación, promoción de la intervención ciudadana, formación de nuevos votantes, difusión, etc. Reconocer que avances decisiones aparentemente "menores", como la estandarización de las normas contables que deben cumplir los partidos, o la implantación de un tesorero único, implican grandes avances en la práctica. Establecer que parte de la financiación este dirigida no a cubrir costos directos de las campañas o de las actividades cotidianas de los partidos, sino al fomento de la cultura política.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CONCLUSIONES GENERALES

CAPITULO I. Los partidos son actores irremplazables del escenario político se dice que el Estado moderno es un Estado de partidos por el lugar que ocupan no sólo en la integración de los órganos de representación y de gobierno, sino también por sus funciones sociales y políticas imprescindibles en una democracia y de intermediación entre el Estado y la Sociedad Civil.

Por su importancia son organizaciones que crean y sustentan muchas de las instituciones del Estado. Resultando los partidos, los constructores de los regímenes democráticos y actores en los procesos de transición a la democracia, en fechas recientes se plantea su actualización ante una nueva problemática originada por los desafíos tecnológicos, sociales y económicos anteriormente desconocidos, para hacerles frene se requiere una democracia interna y la capacidad de adaptación a los cambios que imponen las sociedades modernas, con esto se fortalecerán y con ello la vida democrática en su conjunto.

CAPITULO II. La legislación electoral mexicana no es aún la legislación deseable para la democracia. En muchos aspectos es parcial y favorecedora del sistema político tradicional. Pudo haber sido más abierta, imparcial, transparente y equitativa. Distintas razones, han impedido y obstaculizada que los mexicanos contemos con normas políticas democráticas. No obstante, el criterio objetivo indica y asegura que la vigencia de la democracia en México es tan sólo cuestión de tiempos y etapas. El desarrollo social y político del país, más los cambios, si se quiere aún pequeños, dentro del sistema político, aunados a los procesos de globalización e integración económica internacional, servirán como catalizador a nuevos estadios democráticos.

Considero que los objetivos específicos de un proceso reformador son los siguientes:

- a) Reducir la necesidad e influencia del dinero (acortando campañas, haciéndolas más austeras mediante la fijación de topes a los gastos electorales e impidiendo límites a las contribuciones individuales);
- b) Promover condiciones más equitativas en la competencia electoral incluido el espinoso tema del acceso a los medios de comunicación especialmente a la televisión;
- c) Mejorar el uso del dinero invirtiéndolo en actividades más productivas para la democracia (capacitación y formación de cuadros/fortalecimiento de los partidos) y no derrochándolo en campañas estériles o propaganda negativa;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- d) Propiciar mayores niveles de publicidad y transparencia tanto en materia del origen como en lo que hace el destino y uso de los fondos públicos y privados;
- e) Fortalecer los mecanismos de control y supervisión así como la independencia, eficacia y desempeño profesional de los órganos de control y del régimen de sanciones (verdadero talón de Aquiles del sistema actual);
- f) Aplicar las sanciones conforme al marco legal evitando que siga obedeciendo a una decisión del poder en turno.
- g) Regular las campañas internas y precampañas que es donde actualmente no existe un control sobre los recursos utilizados.

Sin embargo y pese a la importancia que una reforma de este tipo puede tener en pro del mejoramiento del sistema actual de financiación a la política, lo importante es tener conciencia de que es imprescindible ir mas allá de las reformas electorales. Las reformas legales serán poco efectivas si las misma no son acompañadas del necesario cambio de la manera de hacer política, es decir de la actitud, los valores y el comportamiento mismo de los políticos. La transparencia, la ética, la razonabilidad del financiamiento publico y privado dependen en gran medida de la conductas de los dirigentes pero también de la actitud vigilante y militante de los ciudadanos y de la veedurías ciudadanas, así como de los medios de comunicación. En este tema hay mucho de entorno cultural y de pedagogía política.

De ahí, precisamente la importancia de que se imponga la obligación de rendir cuentas a los funcionarios electos y los políticos, por cuanto creo que es este un instrumento de la mayor importancia no solo para combatir la corrupción, sino para ejercer un mayor control sobre estos.

Si pensamos en las leyes del financiamiento de campañas como una especie de reglas para la prevención de la corrupción, es muy natural concluir que no debemos orientar toda nuestra atención en terminar con el potencial de corrupción a través del financiamiento privado en campañas electorales mientras ignoramos el potencial de corrupción proveniente del gobierno mismo. Si bien es cierto que las entidades privadas pueden corromper o ser corrompidas por un gobierno, el financiamiento privado también mantiene el riesgo potencial para ser una fuente de oposición significativa a un gobierno titular.

La corrupción financiera mina y puede destruir al propio gobierno. Su prevención y castigo es tan importante como cualquier otra actividad que el gobierno lleve a cabo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

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

CAPITULO III. Del análisis a las legislaciones estatales, deducimos que se debe legislar para aprovechar los avances en algunas de ellas, con la finalidad de homogenizar las mejoras plasmadas en los Códigos Estatales respectivos, inclusive para mejorar el COFIPE y lograr que las condiciones en las que transcurrirán las contiendas sean más equitativas, evitando incertidumbre y malestar, entre los actores como la ciudadanía, buscando que los recursos públicos que fluyan hacia los partidos, sus gastos de campaña, así como el acceso a los principales medios de comunicación y la extensión de las campañas no sigan siendo eslabones que contribuyan a una competencia inequitativa, por lo que se requiere asignar proporcionalmente el financiamiento público, topes a los gastos de campaña internos y precampañas, así como regular los tiempos de radio y T. V. para evitar desigualdad en su gasto y manejo paralelamente a los tiempos de duración de estos eventos políticos, la obligatoriedad de presentar informes financieros. Para esto se debe contar con un órgano responsable del manejo de los recursos financieros, la realización de auditorías periódicas, hacer publico los resultados, reglamentar y sancionar las aportaciones de cualquier índole que no contemplen las legislaciones vigentes.

CAPITULO IV Todos los argumentos sobre financiamiento afectan las discusiones que han llevado a varios países a la adopción de medidas legislativas. Si bien en cada caso las medidas adoptadas reflejan las especificidades de los sistemas políticos y de los problemas que se buscan resolver, es posible identificar dos grandes modalidades de intervención. La primera se apoya en la regulación de los gastos e ingresos de los partidos por la ruta de imponer límites, y la segunda hace énfasis en el financiamiento público. En la práctica ambas modalidades tienden a combinarse.

En los Estados Unidos, hoy en día el financiamiento de campañas está caracterizada por una contienda política en expansión, en la cual influyen significativas cantidades de dinero de manera creciente y bajo formas novedosas y en constante cambio. Una generación atrás la premisa era que, más que apoyarse en los partidos políticos, los candidatos estaban coleccionando y gastando dinero para promover sus propias candidaturas. Las campañas de los candidatos son

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

convencionales y la tendencia en el gasto se aleja del control de los candidatos y se enfoca en un amplio espectro de nuevos actores involucrados en múltiples actividades políticas. Categorías enteramente nuevas de actores (por ejemplo, grupos que gastan dinero para comunicarse con los electores acerca de los candidatos, pero que no coordinan sus actividades con candidatos o partido alguno) operan fuera de las reglas del sistema establecidas en 1994. Además categorías enteramente nuevas de dinero no están sujetas a ninguna regulación (por ejemplo, el dinero blando y los gasto partidistas llevados a cabo de manera independiente de las campañas de cualquier candidato) y sólo están sujetas a requisitos mínimos de revelación pública.

En el caso de Francia concluimos que el fundamento del financiamiento de partidos se encuentra en las normas sobre su control y las sanciones en caso de violación de las mismas. Desde ese punto de vista, existen muchas ventajas en la legislación francesa. El punto más positivo es la existencia de órganos independientes de control comparados con los sistemas americanos, belgas, alemanes y españoles, por ejemplo. La debilidad de la legislación francesa es su falta de poder de control y el hecho de que las sanciones sean poco apropiadas.

Para los países europeos señalo muy generalmente que los partidos políticos siempre necesitan mas dinero. No hay nada nuevo en eso. Pero la necesidad ha aumentado debido, por un lado, a la disminución de los recursos tradicionales (menos miembros del partido, algunas veces combinado con relaciones menos privilegiadas con los intereses organizados), y al incremento de las subvenciones estatales ha sido la respuesta más significativa a estos sucesos.

El acceso a los medios de comunicación, especialmente a la televisión, es esencial para ganar las elecciones.

Para el caso de Latinoamérica, se requiere tener conciencia de la imperfección de los mecanismos. Por algo se ha clasificado a esta como la legislación inacabada.

Siendo necesario aplicar un procedimiento gradual, aminorar la visión paternalista, y se deben aplicar las sanciones respectivas como la suspensión de la capacidad de ser elegido, por ejemplo, o la nulidad de la elección.

Una consideración fundamental en el desarrollo de reglas para el financiamiento de campañas es la pregunta sobre dónde se encuentra la fuente de lo más representativo de las amenazas de corrupción. Haciendo una revisión histórica y de la experiencia reciente, parece que los gobiernos y los políticos

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

sostienen el más serio potencial de corrupción de las elecciones. Los gobiernos en diversos países pueden y han manipulado el proceso electoral para perpetuarse en el poder. Tales abusos pueden abarcar desde la instrumentación de rotundos fraudes electorales maquinados a través de la interferencia con las campañas de votación, hasta barreras para el registro o la participación de sus oponente políticos. Ciertamente, esto incluye a políticos que son sujetos de soborno y quienes tienen el poder para obtener tributos políticos. Únicamente como una anotación, las fuerzas no gubernamentales pueden cometer actos de corrupción, pero en la mayoría de los casos su poder y potencial para llevarlo a cabo es más reducido.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

APENDICE LEGAL

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

TITULO SEGUNDO

CAPITULO I

DE LA SOBERANIA NACIONAL Y DE LA FORMA DE GOBIERNO

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

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas, y periódicas conforme a las siguientes bases:

- I. Los partidos políticos son identidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

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

- II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y se otorgará conforme a los siguiente y a lo que disponga la ley:

- a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el Órgano Superior de Dirección del Instituto Federal Electoral, el número de senadores y diputados a elegir, el número de partidos políticos con representación en las cámaras del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales. El 30% de la cantidad total que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre las partidos políticos en forma igualitaria y el 70% restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenidos en la elección de diputados inmediata anterior.
- b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, equivaldrá a una cantidad igual al monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año y
- c) Se reintegrará un porcentaje de los gastos anuales que eroguen los partidos políticos por concepto de las actividades relativas ala educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales.

La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

- III. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero presidente y ocho consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, las representaciones de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, así como las relaciones de mando entre éstos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Las disposiciones de la ley electoral y del estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo de los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

El consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General serán elegidos, sucesivamente, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de los grupos parlamentarios. Conforme al mismo procedimiento, se designarán ocho consejeros electorales suplentes, en orden de prelación. La ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes.

El consejero presidente y los consejeros electorales durarán en su cargo siete años y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos en que actúen en representación del Consejo General y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remunerados. La retribución que perciban el consejero presidente y los consejeros electorales será igual a la prevista para los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Secretario Ejecutivo será nombrado por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta de su presidente.

La ley establecerá los requisitos que deberán reunir para su designación el consejero presidente del Consejo General, los consejeros electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los que estarán sujetos al régimen de responsabilidades establecido en el Título Cuarto de esta Constitución.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Los consejeros del Poder Legislativo serán propuestos por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las cámaras. Sólo habrá un Consejero por cada grupo parlamentario no obstante su reconocimiento en ambas cámaras del Congreso de la Unión.

El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, el padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales. La sesión de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley.

- IV. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

En materia electoral la interposición de los medios de impugnación constitucionales o legales no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES**CAPITULO SEGUNDO****Del financiamiento de los partidos políticos****ARTICULO 49**

1. El régimen de financiamiento de los partidos políticos tendrá las siguientes modalidades:

- a) Financiamiento público, que prevalecerá sobre los otros tipos de financiamiento;
- b) Financiamiento por la militancia;
- c) Financiamiento de simpatizantes;
- d) Autofinanciamiento; y
- e) Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2. No podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia:

- a) Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de los Estados y los Ayuntamientos, salvo los establecidos en la ley;
- b) Las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizados o paraestatales, y los órganos de gobierno del Distrito Federal;
- c) Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras;
- d) Los Organismos internacionales de cualquier naturaleza;
- e) Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta;
- f) Las personas que vivan o trabajen en el extranjero; y
- g) 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. Tampoco podrán recibir aportaciones de personas no identificadas, con excepción de las obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública.

4. Las aportaciones en dinero que los simpatizantes realicen a los partidos políticos serán deducibles del impuesto sobre la renta, hasta en un monto del 25%.

5. Los partidos políticos en los términos de la fracción IV del inciso c) del párrafo 1 del artículo 27 de este Código, 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 a que se refiere el artículo 49-A de este mismo ordenamiento. 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 y las agrupaciones políticas presentes sobre el origen y destino de sus recursos anuales y de campaña, según corresponda, así como para la vigilancia del manejo de sus recursos, se constituirá la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas. Esta Comisión funcionará de manera permanente.

7. Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en este Código, conforme a las disposiciones siguientes:

a) Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes:

1. El Consejo General del Instituto Federal Electoral determinará anualmente, con base en los estudios que presente el Consejero del Presidente los costos mínimos de una campaña para diputado y de una para senador y para la de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tomando como base los costos aprobados para el año inmediato anterior, actualizándolos mediante la aplicación del índice al que se refiere la fracción VI de este inciso, así como los demás factores que el propio Consejo determine. El Consejo General podrá, una vez concluido el proceso electoral ordinario, revisar los elementos

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- o factores conforme a los cuales se hubiesen fijado los costos mínimos de campaña;
- II. El costo mínimo de una campaña para diputado, será multiplicado por el total de diputados a elegir y por el número de partidos políticos con representación en las Campañas del Congreso de la Unión.
 - III. El costo mínimo de una campaña para senador, será multiplicado por el total de senadores a elegir y por el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión;
 - IV. El costo mínimo de gastos de campaña para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, se calculará con base a lo siguiente: El costo mínimo de gastos de campaña para diputado se multiplicará por el total de diputados a elegir por el principio de mayoría relativa, dividido entre los días que dura la campaña para diputado por este principio, multiplicándolo por los días que dura la campaña de Presidente;
 - V. La suma del resultado de las operaciones señaladas en las fracciones anteriores, según corresponda, constituye el financiamiento público anual a los partidos políticos por su actividades ordinarias permanentes y se distribuirá de la siguiente manera:
 - El 30% de la cantidad total que resulte, se entregará en forma igualitaria, a los partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión.
 - El 70% restante, se distribuirá según el porcentaje de la votación nacional emitida, que hubiese obtenido cada partidos político en representación en las Cámaras del Congreso de la Unión, en la elección de diputados inmediata anterior.
 - VI. El financiamiento a que se refieren las fracciones anteriores se determinará anualmente tomando en consideración el índice nacional de precios al consumidor, que establezca el Banco de México;
 - VII. Las cantidades que en su caso se determinen para cada partido, serán entregadas en ministraciones mensuales conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente; y

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

VIII. Cada partido político deberá destinar anualmente por lo menos el 2% del financiamiento público que reciba, para el desarrollo de sus fundaciones o institutos de investigación.

b) Para gastos de campaña:

- I. En el año de la elección, a cada partido político se le otorgará para gastos de campaña, un monto equivalente al financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año; y
- II. El monto para gastos de campaña se otorgará a los partidos políticos en forma adicional al resto de las prerrogativas.

c) Por actividades específicas como entidades de interés público;

- I. La educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales de los partidos políticos nacionales, podrán ser apoyadas mediante el financiamiento público en los términos del reglamento que, expida el Consejo General del Instituto;
- II. El Consejo General no podrá acordar apoyos en cantidad mayor al 75% anual, de los gastos comprobados que por las actividades a que se refiere este inciso hayan erogado los partidos políticos en el año inmediato anterior; y
- III. Las cantidades que en su caso determinen para cada partido, serán entregadas en ministraciones conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente.

8. 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) Se les otorgará a cada partido político el 2% del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos para el

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes a que se refiere este artículo, así como en el año de la elección una cantidad adicional igual para gastos de campaña; y

- b) Se les otorgará el financiamiento público por sus actividades específicas como entidades de interés público.

9. Las cantidades a que se refiere el inciso a) del párrafo anterior serán entregadas por la parte proporcional que corresponda a la anualidad a partir de la fecha en que surta efecto el registro y tomando en cuenta el calendario presupuestal aprobado para el año.

10. Se deroga.

11. 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 aporten 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 político 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.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- 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 comprendidas en el párrafo 2 de este artículo. Las aportaciones se deberán sujetar a las siguientes reglas:
- I. Cada partido político no podrá recibir anualmente aportaciones en dinero de simpatizantes por una cantidad superior al diez por ciento del total del financiamiento pública para actividades ordinarias que corresponda a todos los partidos políticos.
 - II. De las aportaciones en dinero deberán expedirse recibos foliados por los partidos políticos 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 implique venta de bienes o artículos promocionales. En caso de colectas, sólo deberá reportarse en el informe correspondiente el monto total obtenido. 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 equivalente al 0.05% del monto total de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes otorgadas 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 o 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

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

bienes y de propaganda utilitaria así como cualquier otra similar que realicen para allegarse fondos, las que estarán sujetas a 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;

- 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. A las aportaciones que realicen, a través de esta modalidad, les serán aplicables las disposiciones contenidas en los párrafos 2 y 3, y en la fracción III del inciso b) de este párrafo y demás disposiciones aplicables a este Código y las leyes correspondientes, atendiendo al tipo de operación realizada;
 - II. 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; y
 - III. Los rendimientos financieros obtenidos a través de esta modalidad deberán destinarse para el cumplimiento de los objetivos del partido político.

ARTICULO 49-A

1. Los partidos políticos y las agrupaciones políticas deberán presentar ante la comisión del Instituto Federal Electoral a que se refiere el párrafo 6 del artículo anterior, 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:

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

- I. Serán presentados a más tardar dentro de los sesenta 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 y las agrupaciones políticas 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 a más tardar dentro de los sesenta días siguientes contados a partir del día en que concluyan las campañas electorales;
- 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 de este Código, así como el monto y destino de dichas erogaciones.

2. El procedimiento para la presentación y revisión de los informes de los partidos políticos y las agrupaciones políticas se sujetará a las siguientes reglas:

- a) La Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas 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 y, en su caso, por las agrupaciones políticas. Tendrá en todo momento, la facultad de solicitar a los órganos responsables del financiamiento de cada partido político y a las agrupaciones políticas, la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado en los informes;
- b) Si durante la revisión de los informes la comisión advierte la existencia de errores u omisiones técnicas, notificará al partido político o a la agrupación política que hubiere incurrido en ellos, para que en un plazo de diez días

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

contados a partir de dicha notificación, presente las aclaraciones o rectificaciones que estime pertinentes;

- c) Al vencimiento del plazo señalado en el inciso a) 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;
- d) 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 y las agrupaciones políticas;
 - 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 y las agrupaciones políticas, después de haberles notificado con ese fin.
- e) En el Consejo General se presentará el dictamen y proyecto de resolución que haya formulado la comisión, procediendo a imponer, en su caso, las sanciones correspondientes;
- f) Los partidos así como las agrupaciones políticas, podrán impugnar ante el Tribunal Electoral el dictamen y resolución que en su caso se emita por el Consejo General, en la forma y términos previstos en la ley de la materia; y
- g) El Consejo General del Instituto deberá:
- I. Remitir al Tribunal Electoral, cuando se hubiere interpuesto el recurso, junto con éste, el dictamen de la comisión y el informe respectivo;
 - II. Remitir, una vez cumplido el plazo para la interposición del recurso, o presentado éste, habiendo sido resuelto por el Tribunal Electoral, al Diario Oficial de la Federación el dictamen y, en su caso, la resolución recaída al recurso, para su publicación; y

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- III. Acordar los mecanismos que considere convenientes para la difusión pública del dictamen y, en su caso, de las resoluciones. En la Gaceta del Instituto Federal Electoral deberán publicarse los informes anuales de los partidos.

ARTICULO 49-B

1. Para la fiscalización del manejo de los recursos de los partidos políticos y las agrupaciones políticas, así como la recepción, revisión y dictamen a que se refiere el artículo anterior, la comisión prevista en el párrafo 6 del artículo 49 de este Código, contará con el apoyo y soporte de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, cuyo titular fungirá como secretario técnico de la propia comisión.
2. La comisión tendrá a su cargo, entre otras atribuciones, las siguientes:
 - a) Elaborar lineamientos con bases técnicas, para la presentación de los informes del origen y monto de los ingresos que los partidos políticos y las agrupaciones políticas reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación.
 - b) Establecer lineamientos para que los partidos políticos y las agrupaciones políticas lleven el registro de sus ingresos y egresos y de la documentación comprobatoria sobre el manejo de sus recursos;
 - c) Vigilar que los recursos que sobre el financiamiento ejerzan los partidos políticos y las agrupaciones políticas, se apliquen estricta e invariablemente para las actividades señaladas en la ley;
 - d) Solicitar a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas, cuando lo considere conveniente, rindan informe detallado respecto de sus ingresos y egresos;
 - e) Revisar los informes que los partidos políticos y las agrupaciones políticas presenten sobre el origen y destino de sus recursos anuales y de campaña, según corresponda;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- f) Ordenar, en los términos de los acuerdos del Consejo General, la práctica de auditorías directamente o a través de terceros, a las finanzas de los partidos políticos y las agrupaciones políticas;
 - g) Ordenar visitas de verificación a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes;
 - h) Presentar al Consejo General los dictámenes que formulen respecto de las auditorías y verificaciones practicadas;
 - i) Informar al Consejo General, de las irregularidades que hubiesen incurrido los partidos políticos y las agrupaciones políticas derivadas del manejo de su recursos; el incumplimiento a su obligación de informar sobre la aplicación de los mismos y, en su caso, de las sanciones que a su juicio procedan;
 - j) Proporcionar a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas la orientación y asesoría necesarias para el cumplimiento de las obligaciones consignadas en este artículo; y
 - k) La demás que le confiere este Código.
3. La comisión de consejeros, para su eficaz desempeño, podrá contar con el personal técnico que autorice el Consejo General.
4. Las quejas sobre el origen y la aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos y agrupaciones políticas, deberán ser presentadas ante el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, quien las turnará a la comisión, a efecto de que las analice previamente a que rinda su dictamen.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

BIBLIOGRAFIA

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ed. Camara de Senadores 2000.
- Amador Rodríguez Lozano, Comentario del artículo 41 de la Constitución en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada UNAM, México, 1985.
- Código Federal de Instituciones y procedimientos electorales, ed. I.F.E., 1999.
- José Woldenberg, "El financiamiento de los partidos políticos en México y en el mundo" , Fundación cambio XXI, en la reforma del PRI y el cambio democrático en México, ed. Noriega, México 1999.
- Alemán Velasco Miguel, Las Finanzas de la Política. Estudio Comparativo de la Legislación y la Práxis del Financiamiento de los Partidos Políticos, ed. Diana México 1995.
- Pilar del Castillo Vera, La Financiación de Partidos y Candidatos en las Democracias Occidentales, Centro de Investigaciones Sociologicas, Madrid, España, 1985.
- Díaz Herrera José / Tijeras Ramón.- El Dinero del Poder. La Trama Económica en la España Socialista. ed. Cambio 16, Madrid 1991.
- Pedro Aguirre, Ricardo Becerra, Lorenzo Córdova, José Woldenberg, Una reforma electoral para la democracia; Argumentos para el censo, Instituto de Estudios para la transición Democrática, México 1995.
- Alonso Lumjambio e Ignacio Marván, La formación de un sistema electoral netamente mexicano, la reforma de los diputados de partido, 1962-1963, en Dialogo y Debate, año I, no. 1, 1997.
- Cárdenas Grava Jaime, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, ed. IFE No. 8, Partidos Políticos y Democracia 1995.
- Legislación Electoral Mexicana 1812-1973, Publicación del Diario Oficial, Secretaría de Gobernación, México 1973.
- Francisco J. de Andrea Sánchez, Partidos Políticos en la Renovación Política y el Sistema Electoral Mexicano, ed. Porrúa, México, 1987.
- Javier López Moreno, La Reforma Política en México, ed. Centro de documentación política, México, 1979.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Friedrica, Carl, S., teoría y realidad de la Organización Constitucional Democrática, ed. Fondo de Cultura Económica, México, p. 297.
- Francisco José de Andrea Sánchez, Teoría y Marco Jurídico de los Partidos Políticos (Tesis Profesional), UNAM, México 1982.
- Carrillo Prieto, Reformas electorales y reforma política, en: Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Nueva Serie a; o XIV, núm. 40, enero-abril de 1981, México, D.F.
- Octavio Rodríguez Araujo, La Reforma Política y los Partidos Políticos en México, ed. Siglo XXI, México 1979.
- Jorge Carpizo, La Reforma Política Mexicana de 1977, en Anuario Jurídico, VI, UNAM, México 1979.
- Francisco Paoli, Legislación Electoral y Proceso Político en Justicia, México, tomo I, núm. 10, julio 1978.
- Las consultas públicas sobre la reforma electoral en la Comisión Federal Electoral pueden consultarse en los tres tomos editados por la Secretaría Técnica de la propia Comisión.
- Véase al respecto el dictamen aprobatorio de la Cámara de Diputados a las reformas electoral – constitucionales de 1989.
- Consultar en los tomos 1 y 2, publicados por la Comisión Federal Electoral, el contenido de las propuestas de la oposición.
- Aldo, José y Carballo, Luid David, Los partidos políticos, en Anuario Jurídico IX, 1982, México, D.F.
- Cabo Martín, Carlos de, Algunos aspectos de la problemática Representación – Partidos Políticos, en la obra teoría y práctica de los partidos políticos, ed. Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1977.
- Duverger, Maurice, Los partidos políticos, ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1980.
- Michels Robert, Los partidos políticos, ed. Amorrortu, Buenos Aires, 1983.
- Jaime Cárdenas Gracia, Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos, tesis doctoral, Universidad Complutense, Madrid, 1989.
- La Palombara, Joseph, Politics within Nations, Princeton, Princeton University Press, 1974.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Giovanni Sartori, Teoría de la Democracia, T. I. ed., Alianza, Madrid, 1992.
- Eusebio Fernández, La obediencia al Derecho, ed. Avitas, Madrid, 1987.
- Norberto Bobbio, Estado, Gobierno, Sociedad, 1988, ed. Fondo de Cultura Económica.
- Carlos Santiago Nino, Ética y Derechos Humanos, ed. Paidós, Buenos Aires, 1984.
- Sartori, Giovanni, Partidos y Sistemas de Partidos, tomo I, Alianza Universidad, Madrid 1987.
- Vilas Nogueira Xose, un esquema de la conceptualización de los partidos políticos, en la obra: teoría y práctica de los partidos políticos, ed. Cuadernos para el Diálogo, Madrid 1977.
- Weber Max, Economía y Sociedad, ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1969.

REVISTAS

FACULTAD DE DERECHO NO. 509, 1963.

COTIDIANO.- 8.1. enero-febrero 1997.

PROCESO.- No. 1049 del 8 de diciembre de 1996.

VOZ Y VOTO.- Abril 1993.

DIALOGO Y DEBATE NO. 1, 1997.

LA REVISTA PENINSULAR 11 enero del 2002.



PERIODICOS

Excélsior.- 11 de marzo de 1996

El Financiero.- 3 de marzo de 1993.

El Financiero.- 15 de noviembre de 1994.

Reforma.- 15 de diciembre de 1993.

La Jornada.- 22 de noviembre 1993

El Nacional.- 12 de abril de 1993.

DIARIOS OFICIALES DE LA FEDERACION

D.O.F.- 13 de diciembre de 1995.