



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO

47
J Gen

FACULTAD DE CONTADURIA Y ADMINISTRACION

EL FINANCIAMIENTO A LOS PARTIDOS
POLITICOS EN MEXICO.

Elaboración de un marco teórico-conceptual para la construcción
de un modelo de Financiamiento a Partidos Políticos y
Campañas Electorales y un modelo de sistema de
información financiera.

SEMINARIO DE INVESTIGACION CONTABLE

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CONTADURIA

P R E S E N T A:

GABRIEL MOCTEZUMA MUÑOZ

ASESOR: C. P. AGUSTIN DIAZ CAMPOMANES

TESIS CON
FALLA LE CREEN

Ciudad Universitaria, D. F. Febrero de 1994



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**A Mónica,
Por su apoyo, paciencia y
comprensión, que son elementos
del amor.**

**A Lorenza,
Por la esperanza y el sentido
que le da a mi vida.**

**A Miguel y Martha,
por su ejemplo de integridad,
honestidad, esfuerzo y fe.**

**A Benjamín Hedding Galeana,
entre muchas cosas, por la generosidad
con la que comparte sus conocimientos y
experiencia.**

INDICE

PROLOGO	8
INTRODUCCION	9
Cap.1. SISTEMA DE PARTIDOS Y DEMOCRACIA EN MEXICO	13
1.1 Antecedentes Conceptuales	14
1.2 Los sistemas de partidos	19
1.3 Génesis y evolución del sistema de partidos políticos mexicanos	24
1.3.1. Los dos sistemas políticos	24
1.3.2 Los cuatro sistemas políticos	25
1.4 Democracia y partidos políticos	28
1.5 Breve esbozo de los partidos políticos mexicanos	32
cap.2. LAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS Y CAMPAÑAS ELECTORALES	35
2.1 Características generales	35
2.2 Antecedentes sobre las fuentes de financiamiento de partidos y candidatos	37
2.3 Sistemas de financiamiento	38
2.4 Financiamiento público	39
2.4.1 Modalidades de financiamiento público directo	40
2.4.2 Modalidades de financiamiento público indirecto	42
2.5 financiamiento privado	44
2.5.1 Modalidades de financiamiento privado	45
Cap.3. EVOLUCION DEL FINANCIAMIENTO PARA PARTIDOS Y CAMPAÑAS EN MEXICO	51
3.1. La intervención del Estado en el financiamiento de las actividades de Partidos Políticos	52
3.2 Legitimidad de los recursos públicos en la legislación comparada	54
3.3 Antecedentes jurídicos sobre el financiamiento de Partidos Políticos en México	56
3.3.1 Personalidad jurídica de los Partidos Políticos	58
Reforma política 1977	
El código electoral de 1987	
Código de organizaciones y procedimientos electorales 1990	
3.3.2 Financiamiento público	60
Reforma política de 1977	
Código Federal Electoral 987	
Código Federal Electoral 1987	
El código de organizaciones y procedimientos electorales de 1990	

3.3.3 Integración de los organos legislativos	62
Reforma política 1977	
Código federal electoral 1987	
Código y procedimientos electorales 1990	
3.4 La Reforma Política de 1993 en materia de financiamiento	63
3.4.1 Consideraciones Generales	63
3.4.2 Financiamiento público	63
3.4.3 Financiamiento privado	65
3.4.4 Prohibiciones y limitaciones	66
3.4.5 Organos de Control interno	67
3.4.6 Presentación de informes	67
3.4.7 Organos de control externo	68
3.4.8 Límite de aportaciones	68
3.4.9 Topes a los gastos de campaña	69
3.4.10 Difusión de los informes financieros de los partidos políticos	69
3.4.11 Régimen electoral	70
cap.4. LA EXPERIENCIA EN OTROS PAISES	73
4.1. Estados Unidos	73
4.1.1 Sistema de partidos	73
4.1.2 Financiamiento Público	73
4.1.3 Financiamiento Privado	75
4.1.4 Obligaciones	78
4.1.5 Organos de control	79
4.1.6 Límites de gastos	79
4.1.7 Publicidad o difusión de gastos	80
4.1.8 Sanciones	80
4.2. Francia	84
4.2.1 Sistema de partidos	84
4.2.2 Financiamiento público	84
4.2.3 Financiamiento privado	85
4.2.4 Autofinanciamiento	86
4.2.5 Obligaciones	87
4.2.6 Organos de control	88
4.2.7 Límites de gastos	89
4.2.8 Publicidad o difusión de gastos	90
4.2.9 Sanciones	90
4.3. España	93
4.3.1 Sistema de partidos	93
4.3.2 Financiamiento público	93
4.3.3 Financiamiento privado	94
4.3.4 Obligaciones	95
4.3.5 Organos de control del financiamiento	96
4.3.6 Límites de gastos	97
4.3.7 Publicidad o difusión de gastos	97
4.3.8 Sanciones	98

4.4. Alemania	98
4.4.1 Sistema de partidos	98
4.4.2 Financiamiento público	99
4.4.3 Normatividad para el reembolso de gastos	100
4.4.4 Financiamiento privado	101
4.4.5 Obligaciones	101
4.4.6 Organos de control	102
4.4.7 Sanciones	102
4.5. Canadá	102
4.5.1 Sistema de partidos	102
4.5.2 Financiamiento público	103
4.5.3 Financiamiento privado	103
4.5.4 Obligaciones y publicidad o difusión de gastos	104
4.5.5 Organos de control	104
4.5.6 Límites de gastos	105
4.5.7 Sanciones	106
Cap.5. MODELO DE FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS Y CANDIDATOS	107
5.1 Bases generales, objetivos y características	107
5.2 Financiamiento público	109
5.2.1 Financiamiento por actividades permanentes	109
5.2.2 Financiamiento por actividades electorales	110
5.2.3 Partidos con registro condicionado	110
5.2.4 Recursos presupuestales	110
5.3 Financiamiento público indirecto	111
5.4 Reglamentación del financiamiento privado	111
5.4.1 Aportaciones de los militantes de partido	112
5.4.2 Aportación de los simpatizantes	112
5.4.3 Prohibiciones	113
5.5 Financiamiento propio o autofinanciamiento	113
5.6 Deducibilidad fiscal de las aportaciones	114
5.7 Informes financieros	115
5.7.1 Informes anuales	115
5.7.2 Informes de campaña	116
5.8 Organos de control	117
5.8.1 Organos de control interno	117
5.8.2 Organos de control externo	117
5.9 Difusión de informes	119
5.10 Sanciones	120
5.11 Límite a los gastos de campaña	121

Cap.6. SISTEMA DE INFORMACION FINANCIERA	122
6.1 Principios de contabilidad aplicables	125
6.2 Catálogo de cuentas	128
6.3 Documento fuente	129
6.4 Guía de contabilización	129
6.5 Método procedimientos formatos y libros	130
6.5.1 Método de registro	130
6.5.2 Procedimiento de registro	131
6.5.3 Libros	131
6.5.4 Documentación comprobatoria	132
6.6 Informes	132

CONCLUSIONES

ANEXOS

BIBLIOGRAFIA GENERAL

PROLOGO

El desarrollo de esta investigación requirió del apoyo de varias personas cuyo esfuerzo y dedicación quiero reconocer y agradecer.

Deseo destacar la participación del Sr. Guillermo Domínguez Chávez, quien tuvo a su cargo la clasificación del material bibliográfico y la traducción de la bibliografía del inglés al español, la traducción de textos del francés al español se debe al trabajo de la Sres. Danielle Shont y Arturo Gómez Lamadrid. La mecanografía y remecanografía de los textos originales se la agradezco a la Sra. Patricia Villar Meza.

El Contador Público Agustín Díaz Campomanes tuvo la responsabilidad, que enfrentó con tino y buena disposición, de asesorar este trabajo de investigación.

Soy un convencido del trabajo en equipo, considero que cualquier reto por modesto que sea puede ser enfrentado con mayor éxito si se cuenta con el entusiasmo y el compromiso de todos los que participan. Por ello mi agradecimiento y aprecio a las personas mencionadas y que a lo largo de la investigación me demostraron estas cualidades.

INTRODUCCION

En la actualidad la Contaduría Pública ha ensanchado su campo de actuación profesional e incrementado el valor que la sociedad le confiere a la profesión. Atrás va quedando la idea del Contador Público como tenedor de libros. Ahora lo encontramos participando en áreas estratégicas de los sectores público, privado y social, en ramas como la ingeniería financiera, la contraloría, la administración tributaria, la auditoría externa y la Dirección General de todo tipo de entidades.

Por otra parte, los retos que se plantean en el presente, caracterizados por la globalización económica y la competencia por los mercados, las nuevas tecnologías y los avances en las comunicaciones, requiere cada vez más de la especialización del conocimiento, a la vez que del enfoque multidisciplinario en la solución de los problemas.

En este contexto, el tema del Financiamiento a Partidos Políticos y candidatos se inserta necesariamente en el campo de actuación profesional de la Contaduría Pública puesto que su esencia es el origen y la aplicación de los recursos financieros destinados a estas importantes e interesantes entidades de interés público y a sus candidatos.

Desde luego que en concordancia con nuestra afirmación anterior, el tema puede y debe ser abordado desde el enfoque y los intereses de otras disciplinas, particularmente la Ciencia Política y el Derecho.

En la etapa inicial de la investigación encontramos que, hasta 1992, el tema del financiamiento a Partidos Políticos y Candidatos había sido insuficientemente explorado en nuestro país y ni siquiera se hallaba en la agenda del debate sobre Partidos Políticos y Procesos Electorales. La legislación electoral de 1987 contempló, por primera vez un título específico para el régimen financiero de los Partidos Políticos dividido en dos apartados: financiamiento Público y Régimen Fiscal. La misma legislación actualizada en 1990, que fue aprobada por la LIV Legislatura de la Cámara de Diputados, que ha sido la legislatura con mayor presencia de la oposición, la que ha logrado un mayor equilibrio entre legisladores del PRI y legisladores de la oposición, fruto de las complejas elecciones de 1988, apenas agregó nuevos conceptos para incrementar el financiamiento público a los Partidos Políticos.

Sin embargo, a finales de 1992 y durante 1993, derivado de una exhortación presidencial a los Partidos Políticos para perfeccionar la legislación electoral el tema de Financiamiento a Partidos Políticos se inscribe en los primeros lugares de la agenda en debate, lo anterior dio como resultado que el Código Electoral aprobado en 1993 incluyera un amplio capítulo dedicado al Financiamiento de los

Partidos Políticos que contempla fuentes de financiamiento adicionales al financiamiento público, reglamentación del financiamiento privado, órganos de control interno y externo, y obligación de presentar informes, entre otros conceptos.

En contraste, en la actualidad otros países han desarrollado modelos de mayor profundidad y alcance, con normas más precisas, base más equitativas, controles más severos y mecanismos de difusión más transparentes y sobre todo con amplia participación de profesionales de la Contaduría Pública. En efecto, países como Estados Unidos de Norteamérica, Francia, España y Canadá requieren al Contador Público para desempeñar funciones que van desde llevar la contabilidad, actuar como representantes financieros, certificar las cuentas de los partidos y de los candidatos y hasta, en algunos casos, auditar la información presentada por estos.

De lo anterior, se desprende que el Financiamiento a Partidos Políticos y Campañas Electorales constituye una veta para ampliar el campo de desarrollo profesional de la Contaduría Pública, es un campo en el que legítimamente pueden y deben participar los profesionales de esta disciplina.

Definido el tema de la investigación fue necesario superar el reto de la carencia de bibliografía en nuestro país (en un recorrido por cuatro de las bibliotecas de la Universidad Nacional, incluida la Biblioteca Central y la biblioteca de El Colegio de México encontramos 8 textos relativos al tema, incluidos en libros y monografías de ciencias políticas y derecho) recurriendo a bibliografía extranjera, principalmente de Francia, España y los Estados Unidos de Norteamérica.

Desde el inicio de la investigación se estableció que el reto consistía en desarrollar modelos que conciliarán reglamentación con autonomía y libertad, que equilibrarán Financiamiento Público con Financiamiento Privado, que distinguiera financiamiento a Partidos Políticos de financiamiento a campañas electorales, y conciliar control en el origen y aplicación de los recursos con transparencia e información hacia la sociedad, todo ello sobre bases de igualdad y equidad.

Entre los objetivos planteados destacan los siguientes:

- 1. Vincular la técnica contable al modelo de financiamiento de Partidos Políticos y Campañas Electorales.**
- 2. Estudiar las diversas fuentes de financiamiento existentes así como la evolución de la Legislación Mexicana.**
- 3. Investigar modelos de financiamiento aplicados en otros países.**

4. Proponer un modelo de financiamiento a Partidos Políticos y Campañas Electorales y un sistema de información financiera para controlar el modelo y producir información.

La investigación se desarrolló bajo la siguiente hipótesis: El modelo actual de financiamiento de Partidos Políticos y Campañas Electorales se puede reelaborar bajo premisas de mayor igualdad, mejor control y mayor transparencia en el origen y aplicación de los recursos financieros y apoyado en un sistema de información financiera operado con base en los conceptos de la teoría contable.

En el desarrollo de la investigación surgió la necesidad de contar con un marco teórico-conceptual sobre el sistema de partidos y los Partidos Políticos de México, campo que pertenece a las Ciencias Políticas y analizar la evolución de nuestra legislación en el tema de estudio, campo que pertenece al derecho, la incursión en estos temas solo tiene el propósito de contar con mayores elementos para desarrollar los objetivos principales de la investigación.

Convencionalmente se puede decir que la investigación consta de dos grandes apartados: El primero basado en la investigación y el análisis documental que abarca los cuatro primeros capítulos y proporciona el marco teórico-conceptual que permite llegar al segundo apartado el de la Construcción de Modelos.

De esta forma en el capítulo primero se analizan los diferentes sistemas de Partidos existentes, se definen conceptos como sistema político, Estado, Gobierno, Partidos Políticos y Democracia, se analizan los diversos sistemas políticos y sistemas de partidos vigentes en nuestro país en el período postrevolucionario y se hace un breve esbozo de los 9 Partidos Políticos Nacionales que competirán en las elecciones federales de 1994.

En el capítulo segundo se analizan las características de los modelos de Financiamiento y los elementos del sistema de Financiamiento, se definen conceptos como financiamiento Público, directo e indirecto; financiamiento privado; financiamiento propio, contribuciones en especie, restricciones a recursos provenientes del extranjero, y operaciones financieras permitidas a los Partidos.

El capítulo tercero aborda la legitimidad del Financiamiento Público, la personalidad jurídica de los Partidos Políticos; la evaluación del financiamiento público y la integración de los órganos legislativos en las legislaciones de 1977, 1987, 1990 y se analiza la Reforma Electoral de 1993 en la parte relativa al Financiamiento Electoral.

En el capítulo cuarto se aborda en forma sucinta experiencia de países como Estados Unidos de Norteamérica, Francia, España, Alemania y Canadá en

aspectos como el sistema de partidos, el financiamiento público y privado, los límites impuestos a las aportaciones, las obligaciones de partidos y candidatos, los órganos de control, la difusión de los gastos y las sanciones.

En el capítulo quinto se propone un modelo de financiamiento para Partidos Políticos y Campañas Electorales en sus modalidades de financiamiento público, privado y propio, se aborda la deducibilidad fiscal de las aportaciones, la obligatoriedad en la presentación de informes, los órganos de Control interno y externo, la difusión de los informes, las sanciones y los límites a los gastos de campaña.

Y por último en el capítulo sexto se propone un modelo de sistema contable para el registro y control de las operaciones de los Partidos Políticos y de las campañas electorales que incluye principios de contabilidad, catálogo de cuentas, documentos fuente, guía de contabilización, métodos y procedimientos de registro, libros, documentación comprobatoria e informes. Complemento importante de este capítulo son los anexos que contienen los catálogos, guías, formatos y modelos necesarios para la operación del sistema contable.

En las conclusiones se trata de acreditar la viabilidad y efectividad de los modelos propuestos y se formulan algunas consideraciones sobre sus características que en muchos casos se constituyen en retos para futuros estudios sobre el tema.

SISTEMA DE PARTIDOS Y DEMOCRACIA EN MÉXICO

Uno de los puntos de coincidencia entre la mayoría de analistas es que cualquier proyecto de perfeccionamiento democrático del sistema político mexicano debe contemplar, necesariamente, el papel asignado en él a los partidos políticos, en particular al Partido Revolucionario Institucional, el Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática.¹

Diversos estudios han demostrado que los pilares sobre los que descansa el buen funcionamiento del sistema político mexicano son la Presidencia de la República y el Partido Revolucionario Institucional.² Ambas instituciones se han ocupado de dos ámbitos privilegiados de la acción política: la conquista y conservación del poder político.

El sistema mexicano de partidos -uno de los cuatro sistemas parciales que integran nuestro sistema político- (los otros son los sistemas gubernamental-administrativo; legislativo y de seguridad nacional-estatal) define las formas de acción y reglas de juego que rigen los procesos de conquista del poder político en nuestro país. Durante décadas, el eje, el elemento más importante de este sistema ha sido el Partido Revolucionario Institucional. Hasta pocos años atrás los otros partidos políticos mexicanos desempeñaron un papel relativo, con escasa incidencia en el rumbo de las decisiones y acciones gubernamentales o en las estrategias y tácticas del partido en el poder.

Elo era así porque, desde su constitución, el PRI agrupó en su interior a la mayor parte de la población mexicana; situación que propició que los otros partidos contaran con una base social reducida y un peso político escasamente considerable.

Sin embargo, en los últimos tres lustros, la importancia de los partidos para la vida política mexicana se ha incrementado considerablemente, al punto de establecerse una correlación entre el grado de madurez de los principales partidos y los márgenes democráticos de nuestro sistema político. Que la vida partidaria mexicana está en transformación y que el sistema de partidos tiene un peso cada vez mayor en la política de nuestro país, es un hecho reconocido por analistas y estudiosos nacionales y extranjeros.

1. En la contienda electoral de 1994 participarán además de los mencionados los siguientes partidos: Partido Popular Socialista; Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional; Partido Auténtico de la Revolución Mexicana; Partido Demócrata Mexicano; Partido del Trabajo y Partido Verde Ecologista de México.

2. Véase a COSÍO, Villegas, Daniel, *El sistema político mexicano*, México, Joaquín Mortz, 1977 y GONZALEZ, Cesenova Pablo, *La democracia en México*, México, Era, varias ediciones.

En virtud de lo anterior, se hace necesario establecer la relación que existe entre la naturaleza y funcionamiento del sistema de partidos y el carácter democrático del sistema político mexicano. Antes de entrar en materia es importante señalar qué se entiende por Estado; gobierno; sistema político; sistema de partidos; partido político y democracia, ya que estos conceptos son la estructura de este primer capítulo.

1.1 ANTECEDENTES CONCEPTUALES

La pertinencia de abordar el problema conceptual, aún someramente, surge de la necesidad de eliminar ambigüedades y de otorgarle una real consistencia teórica a la relación entre el sistema de partidos y la vida democrática.

En la actualidad, periodistas, académicos y políticos, entre otros, usan cotidianamente palabras como Estado, gobierno, sistema político, etcétera, y es notorio que cada quien las usa como mejor le conviene o como se entienden desde el sentido común.³

La confusión más frecuente se presenta entre el concepto Estado y el concepto gobierno. Se considera que todo lo "público", todo lo "oficial" es Estado, y que todo lo "no oficial" es sociedad. De esa manera Estado y sociedad se contraponen y gobierno queda identificado como sinónimo de Estado. El error implícito en esta categorización está dado por la restricción, por el empequeñecimiento del concepto Estado. Por no ubicarlo en su dimensión verdadera: la del Estado-Nación.⁴

El Estado moderno, el Estado-Nación puede ser definido como el conjunto articulado de instituciones públicas y privadas que permiten la cohesión y reproducción de la población nacional dentro de un territorio determinado. Su agente visible es el gobierno nacional -encargado de hacer funcionar sus instituciones, directamente las públicas e indirectamente la privadas-, pero no debe ser confundido con él.

El gobierno, los poderes legislativo y judicial, la administración pública, organismos educativos, el ejército y la policía, son instituciones públicas que pueden ser consideradas, por la función que desempeñan, como estatales. Otras, como las agrupaciones de comerciantes, industriales, empresas de servicios, los sindicatos, las organizaciones de profesionales y asociaciones civiles se enclavan en el arco de la sociedad civil. Por lo tanto, las esferas pública y privada, la sociedad política y civil, son dos planos de una misma realidad: la del Estado-Nación. Para asegurar su reproducción el Estado moderno necesita desarrollar sus actividades en estos dos ámbitos que, aunque antitéticos, son complementarios.

El ámbito público es el escenario de la igualdad, de la transformación y conciliación de intereses, privados o particulares, en intereses colectivos,

3. AGUILAR, Camín Héctor, *Después del milagro*, México, Cal y Arena, 1991.

4. HELLER, Herman, *Teoría del Estado*, México, FCE, varias ediciones.

nacionales.⁵ Es el terreno en el cual todos son medidos con la misma regla, con el mismo rasero. Su contrario, el ámbito privado, civil, es el terreno natural de desigualdad. Es el campo de batalla cotidiano de las clases sociales. En esta esfera se desarrollan actividades que están vinculadas, directa e indirectamente, con la reproducción biológica y espiritual de los seres humanos.

El mundo de la producción de satisfactores materiales, en primer término; y el de la ciencia, la tecnología, la educación, la religión y el arte, en otras esferas. Sin embargo, para que los seres humanos puedan desarrollar diversas actividades sin que interfieran con su coexistencia pacífica con otros hombres o grupos de hombres, es necesario que exista un agente, mecanismo o institución que se responsabilice de la vigilancia, creación de condiciones y, en general, de promover la pacificidad del proceso.

Esta institución es el gobierno nacional, el cual si lo definimos sencillamente, diremos que está compuesto por un grupo de hombres que mandan sobre el conjunto de seres humanos que habitan en un mismo territorio, obedecen las mismas leyes y comparten tradiciones, usos costumbres y creencias comunes.⁶

La estructura jurídica que ordena a esa comunidad humana señala los campos de acción del gobierno y define los alcances y límites de las acciones gubernamentales y sociales.

Para que el gobierno pueda cumplir con sus funciones es preciso que se apoye en y sea auxiliado por otras instancias que, dadas la regularidad, la normalidad de su comportamiento y la normatividad jurídica que guía sus acciones, llamamos instituciones. La burocracia civil, la burocracia militar y la policía son algunas de las instituciones que apoyan al gobierno directamente en sus funciones; los poderes legislativo y judicial, los partidos políticos, grupos de empresarios y, en algunos casos, las jerarquías religiosas, son instancias en las que se sustenta indirectamente.

Hasta aquí parece clara la diferencia entre gobierno y Estado-Nación. El gobierno es una institución estatal pública, pero no es la única ubicada en esta esfera, también los poderes legislativo y judicial son instituciones estatales públicas, pero no son el gobierno, ni el Estado-Nación, aunque son parte de él.

De esta suerte puede afirmarse que la relación que guarda el Estado-Nación moderno con respecto al gobierno y a otras instituciones políticas o civiles es similar, y en todo equiparable, a la que guarda el todo con las partes.

En el Estado moderno se acostumbra que quienes ejercen las funciones de gobierno lo hagan sólo por un periodo determinado. Se acostumbra reemplazar a los gobernantes, con el propósito de impedir la perpetuación de malos o buenos gobiernos que devengan en dictaduras, que entorpezcan el buen funcionamiento de la organización estatal.

En este reemplazo o sustitución de los grupos de hombres que componen a un Estado no existe la igualdad absoluta. Ella se efectúa conforme a reglas que

5. HEGEL, Jorge Guillermo Federico, *La filosofía del Derecho*, Madrid, Edhasa, 1968.

6. La definición de gobierno que planteamos, sencilla en su esencia, la tomamos de LASKO, Harold, *Introducción a la política*, Buenos Aires, Ed. Leviathan, 1964.

normalmente son escritas, lo que no niega la posibilidad y efectividad de otras reglas no establecidas en la ley. Así, a la normatividad jurídica la acompaña la normalidad de las prácticas políticas.

En virtud de que entre los hombres y grupos de hombres que componen un Estado no existe la igualdad absoluta, ocurre que diversos hombres se organizan en torno a formas de ver el Estado, la sociedad, el gobierno, el mundo y otros tópicos, que difieren total o parcialmente de las formas de verlo de otros hombres. Surgen entonces, grupos de hombres interesados en ejercer el poder del gobierno, con el propósito de materializar el proyecto de Estado o programa de gobierno que creen el más provechoso para la sociedad o para la satisfacción de sus intereses.

Pero cuando estos grupos de hombres intentan trascender su mundo en particular y tratan de plasmar una visión del mundo que afecta a la colectividad, están ubicándose, automáticamente, en el seno de la sociedad política, están transponiendo los límites de la sociedad civil.

En relación a esta diferenciación entre lo público y privado, la estructura jurídica de los Estados es muy clara: las reglas que han de regir el comportamiento de los hombres en ambos terrenos son diferentes.

La teoría política moderna creó un concepto que permite entender en toda su complejidad las funciones y dinámica de la sociedad política del Estado moderno: el concepto de régimen o sistema político. De él podemos afirmar que es la organización específicamente política del Estado Moderno. El conjunto articulado de instituciones y órganos jurídico-políticos que prescriben y regulan la conquista, distribución y ejercicio del poder político nacional.⁷

Su funcionamiento es posible por el embonamiento o conjunción de las actividades que desarrollan los sistemas parciales que lo integran: el gubernamental-administrativo; el de los partidos políticos; el de la seguridad nacional-estatal y el encargado de la creación de leyes o legislativo.

El eje de un sistema político puede ser el poder ejecutivo, en un sistema como el mexicano, o el poder legislativo, como ocurre en las organizaciones políticas parlamentarias. Pero, en ambos casos, la función que desempeña el sistema político en un Estado moderno es la de reproducir el orden nacional estatal en el que se encuentra inserto; es responsable, asimismo, de constituir y reconstituir permanentemente instituciones, comportamientos y creencias que aseguren la reproducción del estado de cosas, de una relación específica delimitada por su fuerza, las leyes y las creencias culturales-entre los individuos, grupos y clases sociales que integran a un Estado específico. Aquí damos respuesta a un interrogante señalado en párrafos atrás. Cuando los hombres se unen con el objetivo de conquistar el poder gubernamental o posiciones de poder, lo hacen en el ámbito del sistema político; ya no como hombres individuales o como mera organización de particulares que actúan en el seno de la sociedad civil, sino como ciudadanos encuadrados, aliados o simpatizantes de un partido político, coalición o frente de partidos políticos.

7. VILLA, Manuel, *La institución presidencial*, México, Coordinación de humanidades de la UNAM, Miguel Ángel Porrúa Editores, 1987.

Los partidos políticos son organismos que tienen como ámbito natural de acción al sistema político. Su propósito es la conquista del poder del mismo. Por eso para que pueda existir un partido político es necesario que concurren las siguientes condiciones:

- 1) Continuidad en la organización, es decir, que se trate de una organización cuya esperanza de vida sea superior a la de sus dirigentes.
- 2) Organización a nivel local, estable y presumiblemente duradera, dotada de comunicaciones regulares y diversificadas con el nivel nacional.
- 3) Voluntad deliberada de los dirigentes locales y nacionales para alcanzar y ejercer el poder -no basta la voluntad de simplemente influir en el poder-, solos o en coalición con otros.
- 4) Propósito de la organización de buscar un sostén popular, a través de elecciones o de cualquier otra forma." ⁸

Si esto es así podemos afirmar con toda seriedad que los partidos políticos son expresiones rasgadas en múltiples divisiones, que se presentan en niveles y con importancias distintas. A pesar de ello, los partidos políticos aspiran a dejar de ser "parte" para representar al "todo". Su objetivo es ofrecer proyectos y/o programas de orden económico, social y político para la colectividad y regular eficazmente, una vez instalados en el gobierno, la convivencia de la población que se asienta en un mismo territorio, obedece las mismas leyes y comparte tradiciones, usos y costumbres.

De esta suerte, el objetivo central de un partido es la conquista del poder político o parcelas del mismo. Sólo entonces el partido puede aspirar a representar a la totalidad; aunque la toma del poder por alguna "parte" no impida o no deba impedir la existencia y manifestación de otras voces, aspiraciones, proyectos o programas.

Pero el plano de la conquista del poder político es, también, el de la interacción de las organizaciones partidarias. En las sociedades políticas contemporáneas quienes legal y legítimamente pueden disputar y ganar el poder gubernamental o posiciones de poder son los partidos políticos cuya existencia está reconocida por la ley. Para que se dé este proceso existe una reglamentación jurídica y vías de legitimación que hace aceptable la disputa civilizada por el poder. Este ámbito, el de lucha por la conquista del poder, es el del sistema de partidos. De esta forma, al conjunto de instituciones jurídico políticas que norman, regulan y participan en la conquista del poder gubernamental, se le llama sistema de partidos.

La importancia de los organismos e instituciones electorales está dada por la trascendencia que tienen los procesos electorales en el mundo occidental. Para los habitantes del mundo moderno no hay otro horizonte que el de la democracia y ésta se entiende, en primer lugar, como la libertad de elegir a los gobernantes. Es cierto que se han escrito cientos de ensayos acerca de la

8. CHARLOT, Jean, *Los partidos políticos, México, Hispánicas, 1967.*

democracia y que cada autor le confiere a ésta contenidos que en ocasiones se contraponen. Pero es cierto también, que hay un acuerdo básico respecto de que la democracia hace alusión a una forma de sistema político, a un método que permite fijar un tipo específico de relación entre gobernantes y gobernados. Un clásico de la teoría democrática moderna, Robert A. Dahl, lo dice de la siguiente manera: "La democracia ha sido concebida como un conjunto particular de instituciones y prácticas políticas, un cierto cuerpo de doctrinas jurídicas, un orden económico y social, un sistema que asegura el logro de ciertos resultados deseables o un proceso singular para la adopción de decisiones obligatorias. Esta última es la concepción central de la presente tesis".⁹

El eje de las discusiones contemporáneas sobre la democracia lo constituye el problema de cómo se adoptan las decisiones colectivas, cómo los electores pueden influir en la conducción de los asuntos públicos. Aunque también existen reflexiones interesantes que sacan al debate del ámbito de la democracia representativa, para instalarlo en esferas más avanzadas. Por ejemplo, teóricos modernos de la política como Manuel García Pelayo,¹⁰ se ubican en esta última esfera al afirmar que en los Estados posindustriales la democracia que impera no es ya la democracia representativa, sino la democracia de partidos. Al respecto señala que la humanidad ha conocido tres tipos de democracia: la democracia directa, propia de la Atenas de Pericles; la democracia representativa, propia del Estado liberal; y la democracia de partidos, propia de los estados posindustriales.

Los rasgos característicos de la democracia de partidos, en esta perspectiva, son:

"1) el Estado moderno constituye una manifestación de la democracia plebiscitaria; 2) la voluntad general se forma por medio de los partidos; 3) el parlamento ha perdido su carácter originario y se ha convertido en un lugar donde se reúnen los comisionados de los partidos para registrar decisiones tomadas en el seno de los mismos; 4) los diputados se encuentran atados al partido a través de un mandato imperativo; 5) la disciplina que el partido impone a los diputados depende de la posición ideológica del propio partido así como del Estado Nación en cuestión; 6) el diputado es cada vez más responsable de su comportamiento ante el partido, de tal suerte que la exclusión del partido puede traer consigo la pérdida del escaño; 7) a medida que el diputado pierde su antiguo status representativo pierde también su antiguo carácter y su aptitud para garantizar la propia independencia...; 9) la moderna democracia de partidos no requiere períodos de legislaturas cortos, ni elecciones frecuentes; 10) Un Estado democrático de partidos funciona tanto mejor cuanto más concretas e inequívocas son las decisiones políticas plebiscitarias de los ciudadanos activos reunidos en partidos; 11) el diputado es elegido para el parlamento en función de su pertenencia a un determinado partido y no, como en la democracia liberal representativa, por su personalidad y especiales

9. DAHL, Robert A., *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Paidós, 1993, p.14; véase también a SARTORI, Giovanni, *Teorías de la democracia*, Madrid, Alianza Editorial, 1990.

10. GARCIA, Pelayo Manuel, *El Estado de Partidos*, Madrid Alianza Editorial, 1986. pp. 74-75

calificaciones."¹¹

Resumiendo, las concepciones sobre la democracia son y pueden ser todo lo amplias y variadas que se requiera, pero desde un punto de vista teórico riguroso la democracia alude a una forma de régimen o sistema político. En un sistema político democrático hay elecciones libres; libertad de pensamiento, expresión y asociación, libertad de disentir y criticar a los gobernantes; apego a los que dicta la ley (rige el Estado de derecho); posibilidad de elegir y remover, mediante el voto u otros mecanismos constitucionales pacíficos, a los gobernantes cuando la sociedad lo juzgue conveniente; posibilidad para los partidos políticos que aspiran al gobierno de alternarse en él; en suma, una sociedad "cuyo gobierno se elige de acuerdo con el voto emitido por la mayoría en unas elecciones libres. En otras palabras, una democracia es una sociedad donde el pueblo gobierna".¹²

Por último, comúnmente cuando se discute sobre el tópico democrático, es importante mencionar que para que un sistema político democrático pueda configurarse e institucionalizarse, es menester que existan ciertas condiciones estructurales favorables a ello. Héctor Aguilar Camín lo dice de la siguiente manera: "Pero la misma lógica institucional de éxito, la lógica de una sociedad de mercados libres, empresas independientes de la protección de sus gobiernos, población educada, capaz de recibir y reproducir el conocimiento de punta, libre circulación estructural que conduce, tarde o temprano, a la implantación de regímenes democráticos..."¹³

1.2 LOS SISTEMAS DE PARTIDOS

La vasta literatura que aborda el análisis de las organizaciones partidarias y de sus interacciones tiene la particularidad de haberse esforzado en construir tipologías que dan cuenta de las afinidades y diferencias de los sistemas de partidos que funcionan en el mundo. Ello es importante porque permite apreciar en detalle sistemas de partidos tan especiales como los que ha conocido nuestro país, desde el fin de la revolución hasta nuestros días, y porque evita las generalizaciones, que poco contribuyen al conocimiento del objeto estudiado. Por eso es necesario conocer la teorización o teorizaciones existentes acerca del sistema de partidos, uno de los cuatro sistemas parciales que integran nuestro sistema político.

Además de ello, hay una razón adicional. La dificultad de hacer el análisis del todo sin antes conocer el detalle de las partes. Como dice el más afamado teórico de los sistemas de partidos: "es de suponer que una de las formas de colmar esta laguna consista en desarrollar el nivel intermedio, es decir, el análisis de subsistemas o sistemas parciales. Asimismo, entiendo que para

11. GARDENAS, Jaime F, *Crisis de la legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*, México, FCE, 1982, pp.13-14.

12. NERGELIUS, Joaquín, *Derecho y democracia*.

13. AGUILAR, Camín Héctor, *El cambio mundial y la democracia en México, México y los cambios de nuestro tiempo*, UNAM-CONACULTA, FCE, 1992.

ello es clave el sistema de partidos y más exactamente el subsistema de partidos. Los partidos son la estructura central intermedia e intermediaria entre la sociedad y el gobierno. Además, en la medida que constituyen un sistema, los partidos interactúan y esas interacciones pueden entenderse como propensiones mecánicas, como estructuras de compensaciones y de oportunidades que ayudan mucho a explicar los diferentes rendimientos de distintos tipos de comunidades políticas de partidos".¹⁴

Es cierto, los partidos políticos son la estructura central e intermedia entre la sociedad y el gobierno. Esto obedece fundamentalmente a dos razones: una, la masificación del ejercicio de los derechos democráticos, debido al crecimiento demográfico de las sociedades y a la extensión del sufragio a toda la población adulta sin distinción de sexos, de status socio-económico-cultural y de grupos generacionales; la segunda, el hecho de que las sociedades de nuestros días son sociedades organizacionales, es decir, sociedades no solamente estructuradas en pequeñas, medianas y grandes organizaciones nacionales y transnacionales, sino también que apenas es posible conseguir en ellas un buen servicio y, en general, realizar un objetivo vital sin la mediación de una o varias organizaciones. "Cuando ello se proyecta al campo político, los partidos se muestran como organizaciones sin cuya mediación no es posible actualizar los principios democráticos en las condiciones de la sociedad de nuestro tiempo. En efecto, el pueblo amorfo sólo puede manifestar su voluntad si se somete a un proceso organizativo llevado formalmente a cabo por la legislación electoral y materialmente por la acción de los partidos, en razón de que sólo éstos pueden cumplir aquellas funciones, sin las cuales no hay posibilidad de realizar la democracia en las condiciones del presente".¹⁵

Por estas razones, la posibilidad de materialización de la democracia en las comunidades políticas de nuestros días pasa, necesariamente, por las organizaciones partidarias; y como éstas interactúan con otras similares formando un sistema parcial o subsistema, también éste debe ser analizado.

De todas las tipologías existentes sobre los sistemas de partidos, la de Giovanni Sartori destaca, sobre todo, porque sus categorías están muy bien delimitadas, lo cual nos permite analizar los sistemas de partidos de cualquier región del mundo, incluido el sistema mexicano.

Para Sartori existen tres clases de sistemas, que son los pluripartidistas, los bipartidistas y los monopartidistas. Los sistemas pluripartidistas tienen tres variedades: los moderados, los extremos y los polarizados. Por su parte, los sistemas bipartidistas sólo admiten una variedad y los monopartidistas tres: los sistemas clásicos, los de partido hegemónico y los de partido predominante.

Los sistemas pluripartidistas y bipartidistas entran dentro de la categoría de lo que él llama sistemas competitivos; mientras que los sistemas monopartidistas se incluyen en el rubro de los no competitivos. De estos últimos, los de partido predominante se encuentran en la frontera de los

14. SARTORI, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Universidad, 1967, p.10

15. GARCIA, Pelayo Manuel, *op.cit.*, pp.74-75.

sistemas competitivos.

Un primer criterio para establecer las diferencias es numérico. "Para empezar, el número de partidos indica inmediatamente, aunque sólo sea de modo aproximado, una característica importante del sistema político: la medida en que el poder político está fragmentado o no fragmentado, disperso o concentrado... es verdad que el cuántos son tiene que ver con el qué fuerza tienen. Pero persiste la cuestión de cuánta fuerza hace que un partido sea importante y cuánta debilidad hace que un partido no tenga importancia".¹⁶ En segundo término se encuentra la distancia ideológica y la intensidad ideológica. Por la primera debe entenderse el ámbito general del espectro ideológico de cualquier comunidad política dada. Por la segunda, la temperatura o el afecto de un contexto ideológico determinado.

Según la tipología sartoriana, el sistema mexicano se incluye entre los de partidos hegemónicos; entra en la clase de los sistemas no competitivos. La distinción sartoriana es sumamente importante, toda vez que algunos analistas confunden el sistema de partido hegemónico mexicano con el sistema de partido único clásico. Así llegan a establecer una identificación entre el sistema político mexicano y el que imperaba en la ex Unión Soviética. Lo cual poco ayuda a entender el sistema mexicano. Pero dejémosle la palabra a Sartori: "... en la situación actual el caso del unipartidismo está claro: el poder político lo monopoliza un sólo partido, en el sentido preciso de que no se permite la existencia de ningún otro partido (éste es el equivalente a la denominación de "régimen de partido de Estado" que algunos utilizan en México). Después, tenemos el caso en que un partido cuenta más que todos los demás, pero de dos formas muy diferentes.

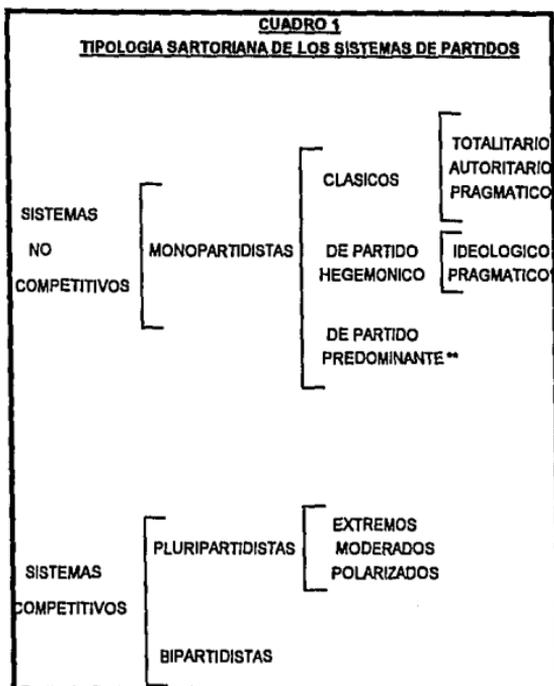
Por un lado, nos encontramos con un partido hegemónico que permite la existencia de otros partidos únicamente como satélites, o, en todo caso como partidos subordinados; esto es, no se puede desafiar la hegemonía del partido en el poder. Por otra parte, nos encontramos con el sistema de partido predominante, es decir, una configuración del poder en la que un partido gobierna solo, sin estar sujeto a la alternación, siempre que continúe obteniendo, electoralmente, una mayoría absoluta".¹⁷

En el caso del sistema unipartidista clásico, nos encontramos con tres modalidades del mismo, el totalitario, el autoritario y el pragmático. En lo que se refiere al sistema de partido hegemónico, Sartori afirma que se conocen dos facetas del mismo: el ideológico y el pragmático. Por último, se encuentran los sistemas de partido predominante.

Sartori se encarga de dejar bien claro que los sistemas de partido único difieren en múltiples aspectos de los de partido hegemónico y de los de partido predominante, aunque los tres entren en la categoría de sistemas no competitivos. Los sistemas de partido único son aquéllos en los que

16. SARTORI, Giovanni, *op. cit.*, pp.153-154.

17. *Ibid.*, p.162.



* Según Sartori, es el tipo que prevaleció en nuestro país hasta hace pocos años y que en nuestra opinión entró en transición.

** En la frontera de los sistemas competitivos y de los no competitivos.

sólo existe, y sólo se permite que exista, un partido. Lo cual se debe a que es un partido-Estado que veta, legal y prácticamente, cualquier manifestación pluralista de partidos. Como ya hemos mencionado y hemos puntualizado en el cuadro 1, este tipo de sistema admite tres variantes: el totalitario, el autoritario y el pragmático.

El partido único totalitario se caracteriza por su tentativa de alcance total, de penetración y politización totales. Los sistemas totalitarios están consagrados a destruir el sistema de partidos y toda autonomía de subgrupo. Por

lo que hace al unipartidismo autoritario, se puede decir que en el control que se ejerce no ambiciona -ni tiene el poder para ello- permeare a toda la sociedad. De ahí que su característica sea el exclusionismo, por la limitación de las actividades políticas de los que no están dentro de él.

Por último, el partido único pragmático no se legitima en función de una ideología, no excluye, al contrario absorbe, además de carecer de cohesividad ideológica, y de que su organización interna es muy flexible y un tanto pluralista.

En segundo término, en lo que hace a los sistemas no competitivos, tenemos el caso de los sistemas de partido hegemónico. En éstos, el partido hegemónico no permite una competencia oficial por el poder, ni una competencia de facto. Se permite que existan otros partidos, pero son partidos autorizados, decorativos. A estos últimos no se les permite competir en términos antagónicos y en pie de igualdad. Aquí se trata de que no se produzca en los hechos la alternancia; se trata de que no puede ocurrir, pues el partido hegemónico ni siquiera contempla la posibilidad de ceder el poder, así sea temporalmente. Lo cual implica que el partido hegemónico sigue en el poder pues los otros partidos tienen una debilidad orgánica que les impide disputarlo seriamente. Para aquél no existe sanción alguna que lo comprometa a actuar con responsabilidad. Sean cuales sean las políticas que aplique, los otros partidos o la sociedad no pueden arrebatarse el poder gubernamental.

Por último, Sartori se refiere a los sistemas de partido predominante. De ellos nos dice que de alguna manera pertenecen a la zona del pluralismo de partidos, y ello porque además de permitir la existencia de partidos distintos del principal, aquellos existen como legales y legítimos competidores del partido predominante; es decir que los partidos menores son antagonistas verdaderamente independientes del partido predominante. En consecuencia, se puede afirmar que los sistemas del partido predominante son sistemas de más de un partido en el que la rotación no ocurre en la práctica pero la alternancia existe en potencia. "Con los sistemas de partido predominante estamos al borde de la zona competitiva, tanto, que algunos de estos sistemas se clasifican erróneamente como unipartidistas...merece la pena destacar que el sistema de partido predominante es un tipo de pluralismo de partidos en el cual -aunque no se produzca una alternación, de hecho, en el poder durante mucho tiempo-no está excluida la alternación, y el sistema político brinda amplias oportunidades para un disenso abierto y efectivo, esto es, para oponerse al predominio del partido gobernante".¹⁸

18. *ibid.*, p.257.

1.3 GENESIS Y EVOLUCION DEL SISTEMA DE PARTIDOS POLITICOS MEXICANOS

Contra lo que suele creerse, se puede afirmar que tanto el sistema político mexicano posrevolucionario como el sistema de partidos no han presentado durante todo este largo periodo de tiempo un carácter inmutable. Del fin de la gesta armada a nuestros días se han escenificado en los dos ámbitos modificaciones importantes, que han tenido un peso considerable sobre la forma de conducirse de la comunidad política nacional. Es cierto que la paz, la estabilidad, la concordia y otros valores han prevalecto a lo largo del tiempo, pero es cierto también que los medios, los instrumentos para conseguir los mismos fines han variado, de acuerdo con diversas circunstancias.

Los cambios en el sistema político, el sistema de partidos y el partido en el gobierno no han ocurrido de forma paralela. Aunque en los tres casos la relación es estrecha, un examen atento de la evolución política de nuestro país nos demuestra que cada uno de estos ámbitos ha tenido una dinámica propia.

Nuestro actual sistema político es de carácter presidencial, es cierto, como también lo es que dicho sistema se definió de esa manera desde el texto de la constitución de 1917¹⁹. Lo que no siempre se entiende es que la relación entre derecho y poder no es lineal ni mecánica. Se puede plasmar tal o cual cosa en un texto constitucional, pero eso no garantiza que, necesariamente, la realidad tenga que moldearse de esa manera. Para que un proyecto pueda materializarse, asentarse, es preciso que se creen las instituciones que habrán de hacerlo posible, y para que una relación o una serie de relaciones puedan institucionalizarse es menester que tanto gobernantes como gobernados sancionen, reconozcan y acepten prácticas que el derecho prescribe. De esta suerte debe entenderse la dialéctica derecho y poder, pues así como el derecho es formador de poder, éste último también forma derecho.

Todo lo anterior sirve para mostrar cómo es posible afirmar que si en la Constitución de 1917 se delineó un sistema político presidencial, éste, necesariamente, debía crearse en la realidad. Es cierto que posteriormente ello se formó y consolidó el sistema presidencial, pero es cierto también que podría no haberse efectuado ese proceso.

1.3.1 Los Dos Sistemas Políticos.

Las interpretaciones respecto al carácter de nuestro sistema político posrevolucionario son múltiples. Pero pocas hacen hincapié en las características de cada uno de los dos sistemas políticos que ha tenido nuestro país desde el fin de la lucha armada hasta nuestros días. Incluso no pocos autores le llegan a adscribir a aquel un carácter monolítico. Sin embargo, otros estudios se encargan de clarificar el estado de la cuestión. Uno de los

¹⁹ CALDERON, José María, *Génesis del presidencialismo mexicano*, México, Ed. el Cabello, 1980

estudiosos aludidos es Juan Molinar Horcasitas, quien afirma que: "El primer sistema político posrevolucionario corre desde el fin de la revolución (¿1915, 1917?) hasta mediados de la década de 1930 (¿1933, 1935?). El segundo corre desde fines de la década de 1940 (¿1947, 1948?) hasta la actualidad. Entre ambos grandes sistemas, que pueden diferenciarse perfectamente, ocurre un periodo transicional que se movió en dos direcciones opuestas: el cardenismo apuntó hacia un proyecto nacional que sucumbió en 1938 y cuyo desmantelamiento, tanto en lo académico como en lo político, ocupó toda la gestión ávilacamachista y parte de la alemanista, segunda fase de la transición".²⁰

Muy sintéticamente puede afirmarse que la diferencia entre uno y otro sistema político estriba en que mientras el primero se caracterizó por una articulación laxa de instituciones y fuerzas políticas dispersas, el segundo articuló de manera muy centralizada instituciones y fuerzas políticas más concentradas.

1.3.2 Los Cuatro Sistemas de Partidos

Ahora bien, según Molinar Horcasitas, en el mismo lapso en que han funcionado en México dos sistemas políticos y se dio un periodo de transición entre ambos, nuestro país ha conocido cuatro sistemas de partidos. Aquí es pertinente recalcar nuevamente que no es lo mismo sistema político que sistema de partidos. Al sistema político mexicano lo integran cuatro sistemas parciales, como ya señalamos en la introducción y en el inicio del capítulo, que son el sistema gubernamental-administrativo; el de creación de leyes o legislativo; el de seguridad nacional-estatal y el sistema de partidos. Esto explica por qué afirmamos, párrafos atrás que la época posrevolucionaria ha conocido dos sistemas políticos con un periodo de transición entre ambos, y por qué afirmamos ahora que en ese mismo lapso han funcionado cuatro sistemas de partidos.

El primero, desde 1917 hasta 1933, se caracterizó por integrar un complejo multipartidismo, a nivel nacional y regional, que resultó funcional en virtud de que estaba basado en relaciones caudillistas-caciquistas, las cuales prevalecieron en esa época.²¹

El segundo puede ubicarse entre 1933 y 1938. En ese periodo predominó la tendencia hacia la creación de un sistema de partido único, incorporador de fuerzas sociales y en alto grado excluyente de oposición externa, pero sin vocación totalitaria; si continuamos con la terminología sartoriana, la orientación era hacia un sistema de partido único pragmático, que es la variedad menos tirante de las tres que tienen los sistemas de partido único. Curiosamente, éste, el único sistema de los cuatro que ha conocido México en la era posrevolucionaria cuyo inicio y fin coincide con acontecimientos claves en la evolución del partido en el gobierno, se inicia con la disolución de partidos

20. MOLINAR, Horcasitas Jorge, op. cit., p.17.

21. Ibid

adherentes al Partido Nacional Revolucionario, que fue la medida clave que aceleró el proceso de centralización del poder y redefinió las relaciones entre el centro y las regiones; y finaliza con la reforma corporativizadora de 1938, cuando se crea el Partido de la Revolución Mexicana, que, como se recordará, integró en su seno a las clases obrera, campesina y media, así como al sector militar.

El tercer sistema de partidos es uno de transición, de rectificaciones y reformas, y corre desde 1938 hasta 1946. En este tercer sistema es posible distinguir tres tipos de transformaciones: 1) creación y reconocimiento posterior, por parte del gobierno federal, de diversos partidos que aunque partían del centro pretendían tener vigencia nacional; 2) las escisiones que sufre la élite revolucionaria no se expresan, como en el pasado, mediante la lucha armada, sino que asumen la vía político-electoral; 3) un grupo de reformas e instrumentos políticos contribuyeron, de manera paulatina, a centralizar el control de los procesos políticos y electorales en el Ejecutivo Federal y en los cuadros partidistas: exclusión del sector militar en 1940; creación de la CNOP en 1943 y promulgación de la Ley Federal Electoral de 1946.

El cuarto sistema de partidos que ha conocido México se inicia en 1946 y concluye en 1987, año en que puede verse que los cambios políticos más importantes que se producían en el sistema político ocurrían en el sistema gubernamental-administrativo²² y en el sistema de Partidos Políticos.²³

En la actualidad estamos observando el ocaso de este cuarto sistema de partidos y asistimos a la configuración de otro diferente. El sistema que imperó hasta 1987 en nuestro país, empezó a sufrir modificaciones importantes, que lo orientan hacia una dirección distinta de la que había seguido hasta ahora. Por ellos es que hablamos de cuatro sistemas de partidos, aunque en rigor debe subrayarse que el cuarto sistema no termina en 1987, sólo empieza a transformarse, a evolucionar en otra dirección sin que hasta la fecha se puedan definir plenamente sus nuevos contornos.

Este cuarto sistema de partidos, al que aludimos en el párrafo anterior, prevalece en el periodo 1946-1987 (93) y es, si seguimos la terminología sartoriana, un sistema de partido hegemónico.

Según el afamado teórico italiano "México se destaca, por ahora, como caso muy claro y bien establecido de partido hegemónico-pragmático...La idea del pluralismo unipartidista, por no hablar de democracia unipartidista, se ve sostenida mejor que por ningún otro ejemplo, por el caso mexicano".²⁴

"...el PRI es decididamente pragmático, y tan inclusivo y agregador que se acerca a un partido de tipo amalgama...lo único que me interesa es demostrar que la pauta mexicana se ajusta a la definición de un sistema hegemónico... Lo que importa no es que el PRI fuera a perder si permitiera una oposición libre y plena. Lo que importa es que la disposición hegemónica mantiene unido al PRI y que el paso a un sistema competitivo

22. VILLANUEVA, Luis Aguilar, *Cambios en la gestión gubernamental y reforma del Estado*, México, Mimeo.

23. CRESPO, José Antonio, *La evolución del sistema de partidos en México*, Foro Internacional, abril-junio, núm. 124, 1991.

24. SARTORI, Giovanni, op. cit., p.281.

pondría en peligro su unidad, porque eliminaría las sanciones prohibitivas infringidas por la fórmula hegemónica a las escisiones y las rupturas con el partido... si el caso mexicano se evalúa por lo que es en sí mismo, merece por lo menos dos elogios: uno, por su capacidad inventiva, y el otro, por la forma tan hábil y feliz con que lleva a cabo un experimento difícil".²⁵

Esta larga cita nos permite sostener la afirmación inicial en el sentido de que el sistema de partidos políticos mexicanos es de tipo hegemónico, por ahora en transición; sin embargo, estudios ubicados ya no en el plano teórico, como el de Sartori, sino en el ámbito histórico-político, demuestran que el sistema de partido hegemónico mexicano ha atravesado, por lo menos, tres etapas. La primera, que algunos autores denominan de formación del sistema hegemónico, abarca de 1946 a 1963; la llamada etapa clásica, que contempla los años 1963-1976; y el periodo posclásico, que corre de 1987 a nuestros días.

La etapa formativa, de 1946 -1963, se caracterizó por la regulación del número y tipo de partidos que serían aceptados en la contienda electoral; por el mantenimiento de las organizaciones corporativas en la disciplina priísta y porque el problema de la legitimidad no era un aspecto que les interesara a los encargados de los procesos electorales ni, en buena medida, a la sociedad.

Por su parte, la etapa clásica, la que va de 1963 a 1976, se caracteriza por tres aspectos: la deformación de la representación; el alto costo político a causa de la exclusión de actores importantes y la falta de credibilidad de la ciudadanía en los procesos electorales. El primer aspecto tiene que ver con una legislación electoral que no concedía a los partidos de oposición mucha importancia y de los cuales dudaba respecto a su representatividad, por mínima que fuera; el segundo aspecto muestra la incapacidad manifiesta del sistema político para integrar en su seno a los numerosos grupos de izquierda, que aunque tenían un peso electoral reducido no podía decirse lo mismo de su peso político; y el tercero se vincula con el fenómeno de la legitimidad, de la falta de credibilidad de la ciudadanía en los procesos electorales, problema que se arrastraba desde la etapa anterior en la que, en ocasiones, no se guardaban las formas a la hora de integrar los resultados electorales. Por su parte, la etapa posclásica se caracteriza por el reconocimiento gubernamental de que es necesario ampliar la cobertura partidaria, y es preciso ampliar los canales de participación a opositores. La reforma político-electoral de 1977, la LOPPE, reconocía explícitamente la necesidad de incorporar las organizaciones opositoras al sistema político y al sistema de partidos. La convocatoria tuvo éxito y la Ley mencionada se mantuvo vigente durante una década, hasta que se decidió reformarla, en virtud de que se consideraba inoperante para los nuevos escenarios políticos.

25. *Ibid.*, pp. 283-285.

CUADRO 2
SISTEMAS DE PARTIDOS QUE HA CONOCIDO
MEXICO EN LA ERA POSREVOLUCIONARIA

I De 1917 a 1933	Multipartidista a nivel regional y nacional, basado en relaciones caudillistas-caciquistas.
II De 1933 a 1938	Tendencia a la creación de un partido único incorporados de fuerzas sociales, en alto grado excluyente de posición externa, sin vocación totalitaria con perfiles de sistema de partido único pragmático.
III De 1938 a 1946	De transición, rectificaciones y reformas; se crean y reconocen a diversos partidos que pretendían tener vigencia nacional; las escisiones políticas asumen la vía político-electoral; y se centraliza el control de los procesos políticos y electorales.
IV De a 1946 a la fecha (aunque en 1987 entra en transición)	Tiene cuatro etapas de formación de partido hegemónico (1946-1963); lo que se denomina etapa clásica (1936-1970); la etapa posclásica (1976-1978); y la etapa de transición (de 1987 a nuestros días).

De la última etapa, la de transición, que va de 1987 a la fecha, hablaremos en el siguiente apartado.

1.4 DEMOCRACIA Y PARTIDOS POLITICOS

Entre 1985 y 1988 puede ubicarse el inicio de la transformación del sistema político en nuestro país y de los sistemas que lo integran, en particular del sistema gubernamental administrativo y del sistema de partidos.

Desde la reforma de 1977 hasta esas fechas, los procesos electorales habían transcurrido en un clima de aparente normalidad. Sin embargo, en diversas elecciones celebradas en entidades del norte del país en la segunda mitad del sexenio de Miguel de la Madrid, se evidenció un resurgimiento de la inconformidad ciudadana, que encontró su medio de expresión en las urnas. Inconformidad basada en primer lugar en la severa crisis económica por la que atravesaba el país, situación agravada por los terremotos de 1985 que afectaron principalmente a la ciudad de México. Esa racha de brotes de inconformidad ciudadana fueron el prólogo de lo que después vendría: las difíciles elecciones federales de 1988, según consenso de los analistas, las más disputadas de la era posrevolucionaria.

A partir de entonces, el gobierno federal se propuso encabezar la transformación que demandaba la comunidad política. Con ello, evidenció que los juicios de Sartori respecto a que el PRI era un partido hegemónico pragmático, no estaban equivocados. La transformación no ha sido del gusto de todos los

sectores opositores, no obstante, un análisis desapasionado nos muestra que el sistema de partido hegemónico pragmático que ha imperado en este país desde 1946, se está transformando paulatinamente.²⁶ Aunque todavía es prematuro afirmar tajantemente que va en tal o cual dirección, sí puede aventurarse que actualmente vivimos sistema de partido predominante, donde el principio de la alternancia es una posibilidad real, aunque no necesariamente se concrete en el relevo del supremo poder político.

En México, como en otros países, existe una legislación que regula el funcionamiento del sistema partidario. En la actualidad, la ley electoral que rige el funcionamiento de los partidos, sus relaciones con otros, y en general los procesos de conquista del poder político se denomina Código Federal de Instituciones y Procedimientos electorales COFIPE.

Esta ley electoral fue reformada el 24 de septiembre de 1993, y su primera versión data de 1990. La ley electoral actual está integrada por ocho libros que contemplan el proceso electoral de nuestro país. Para efectos de la cobertura de los objetivos de este capítulo nos interesa sobre todo el Libro Segundo, que es donde se regula el funcionamiento directo de los partidos políticos mexicanos. En él se señala que las organizaciones políticas pueden ser consideradas partidos políticos y pueden participar en las elecciones federales siempre y cuando obtengan su registro por lo menos con un año de anticipación al día de la jornada electoral ante el Instituto Federal Electoral.

El Instituto Federal Electoral es el organismo encargado de organizar los procesos electorales. Para obtener su registro, los partidos mexicanos disponen de dos procedimientos: El registro definitivo y el registro condicionado. Quienes obtengan el registro definitivo serán considerados plenamente como "partido político nacional", no así quienes opten por el registro condicionado. El Código señala que "los partidos políticos con registro tienen personalidad jurídica, gozan de los derechos y de las prerrogativas y quedan sujetos a las obligaciones que establecen la Constitución y este Código, según el tipo de registro que hayan obtenido".²⁷

La legislación electoral mexicana establece una serie de requisitos para obtener el registro que deben ser cubiertos por las organizaciones partidarias, aspirantes a ser consideradas partido político nacional. Con base en ello el Instituto Federal Electoral, después de haber realizado un minucioso análisis de la documentación presentada por diversas organizaciones, dictaminó que los partidos políticos mexicanos que tienen registro definitivo son: Partido Revolucionario Institucional (PRI); Partido Acción Nacional (PAN); Partido de la Revolución Democrática (PRD); Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN); Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PAREM) y el Partido Popular Socialista (PPS). Los partidos con registro condicionado son: El Partido Demócrata Mexicano (PDM), El Partido del Trabajo (PT) y El Partido Verde Ecologista de México (PVEM).

26. CRESPO, José Antonio, op. cit.

27. Véase Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, México, Instituto Federal Electoral, 1993, p.32

En la actualidad, el Partido Revolucionario Institucional y el Partido Acción Nacional han coincidido en diversos aspectos, que han permitido ampliar los cauces democráticos de nuestro sistema político. El que no encuentra las mismas coincidencias es el Partido de la Revolución Democrática, según ellos mismos lo pregonan. La diferencia que tienen con el PRI y el PAN no se refiere solamente al programa de gobierno, sino que tiende a ser una diferencia de proyecto de Estado.²⁸ Por otra parte, el PRD no ha podido constituirse en realidad como un partido político, y más bien es un frente amplio de grupos y organizaciones diversas, con problemas para establecer una línea política e ideológica aceptada y practicada por todos sus integrantes. Sin embargo, no puede disminuirse su presencia en el espectro político nacional actual ni sus posibilidades futuras.

Los procesos de modernización política, como las grandes obras de ingeniería política que son, deben realizarse en forma gradual, por ello el sistema político se está transformando, la gestión gubernamental es otra, diferente de las que conoció el país en la década de los setentas. Y si la gestión gubernamental se ha transformado, es porque el sistema gubernamental-administrativo y el sistema político también lo han hecho. Sin embargo, la realidad no miente. Uno de los analistas más serio de la cosa pública, Héctor Aguilar Camín, resume los cambios políticos de esta manera:

"Es posible que el gobierno haya puesto mucho más énfasis en la reforma económica que en la política. Pero si medimos en la realidad los avances en un campo y en el otro, encontramos una reforma económica que tiene buenos resultados macroeconómicos, pero que no ha aterrizado todavía en lugares fundamentales... La reforma política, con logros macro menos espectaculares, en el sentido de que no ha habido un gran acuerdo público de los partidos, tiene presencia clara a ras de tierra, desde el punto de vista del acceso al poder. Uno vive en México a través de la prensa, la participación de los partidos y las competencias electorales, una situación de hecho mucho más democrática que lo que suele admitirse. Hablamos de un país donde hay tres fuerzas de gran presencia política entre la población, en donde el partido dominante hasta hace muy poco ha dejado de serlo con la claridad de antes y debe enfrentar elecciones competidas, con altas dosis de incertidumbre, ante las que a veces se muestra inerte. Es un partido dominante que perdió la mitad de los votos en las elecciones presidenciales pasadas y el ochenta por ciento de los votos en la capital de la República. Hemos tenido un Congreso que, si bien no controla al Ejecutivo, es una caja de resonancia extraordinaria para la pluralidad de la vida política del país. Tenemos un escenario regional de intensa competencia electoral, a través de la que han tenido acceso al poder partidos que hace seis años eran tachados, como el PAN, de anexionistas (a Estados Unidos)...El PAN gobierna hoy, en tres estados de la República y en varios municipios, sobre 13 y medio millones de mexicanos. Soluciones de viejo tipo que intentaron

28. AGUILAR, Luis, en la ponencia citada, pone de relieve la diferencia entre programa de gobierno y proyecto de Estado, así como la imposibilidad de que partidos con proyectos de Estado diversos puedan funcionar en un sistema político donde los partidos se alternen en el gobierno.

darse como Guanajuato o San Luis Potosí fueron contraproducentes, y el gobierno tuvo que resolver, contra sus candidatos, el conflicto político producido por una mala elección, organizada según cánones tradicionales en un contexto de oposición real...Puesto todo junto, lo que vemos es que en la vida diaria de los ciudadanos la reforma política está más generalizada y tienen indicadores más reales que la reforma económica en el bolsillo".²⁹

Esta larga cita tiene la virtud de señalar los avances que ha tenido la reforma política en nuestro país, que no han sido pocos; y precisa también, aunque no utilice para ello términos conceptuales, los avances que se han observado en el sistema de partidos.

Finalmente, no podríamos dejar de mencionar la importancia que revistió el financiamiento de los partidos políticos para el perfeccionamiento democrático de nuestro sistema de partidos y de nuestro sistema político.

Lo primero que debemos señalar es que hasta hace relativamente poco tiempo, el tema del financiamiento partidario fue motivo de debate en nuestro país. Y ello por varias razones. La primera y más importante, por la naturaleza del sistema de partidos que ha prevalecido en México desde 1946. En un sistema de partido hegemónico pragmático, los partidos opositores tienen una base social -y en consecuencia una influencia política y electoral- tan reducida, que en poco o nada ayuda el que se incremente el financiamiento partidista. Pero cuando la dinámica de la sociedad va expresándose en procesos electorales más competitivos, las diferencias financieras entre los partidos pueden llegar a ser la diferencia entre el triunfo y la derrota. De ahí que al revisarse y reformarse la legislación electoral y al tratar de que ello contribuya al avance democrático del sistema político, se detenga el debate en este punto.

Además, una de las características de la competencia electoral democrática es la equidad de los participantes y la neutralidad de quien organiza los comicios, nada más lógico entonces que la legislación electoral regule el financiamiento que reciben los partidos, el cual puede ser de tres tipos público, privado o propio. La consecuencia de no hacerlo fomenta condiciones de desigualdad en la competencia electoral entre los diversos partidos.

Adicionalmente, si no existen reglas claras o si, por ejemplo, el financiamiento público es tan raquítico que los partidos deben recurrir mayoritariamente para sostenerse a los grandes o medianos capitalistas, el riesgo que se corre es el de convertir a los partidos políticos, y en particular a sus miembros, en empleados o representantes de los dueños del dinero. Lo cual es un riesgo que, por prescripción democrática, ningún partido debe correr. Como dice uno de los teóricos de la justicia más afamados en la actualidad, no sería legítimo, por razones que ya hemos expuesto, que algunos ciudadanos estuvieran en condiciones de ganar luchas políticas por su fortuna personal o por contar con el apoyo de individuos acaudalados o de amigos o parientes poderosos en el gobierno establecido. Hay algunas desigualdades que pueden ser explotadas en el curso de la actividad política, hay otras que no".³⁰

29. HINOJOSA, Oscar, Entrevista a Héctor Aguilar Camín, Voz y voto, núm. 8, 1993.

30. BALZER, Michel, *Las esferas de la justicia*, México, FCE, 1993, p.319.

1.5 BREVE ESBOZO DE LOS PARTIDOS POLITICOS MEXICANOS

El Partido Revolucionario Institucional (PRI) es nieto del Partido Nacional Revolucionario (PNR), que se fundó a instancias del general Plutarco Elías Calles en 1929, y es hijo del Partido de la Revolución Mexicana (PRM), fundado en 1938 durante el gobierno del general Lázaro Cárdenas del Río. El actual Partido Revolucionario Institucional se constituyó en 1946 y desde entonces ha ocupado la Presidencia de la República; la mayoría en las Cámaras de Diputados y Senadores y, hasta 1989, la totalidad de los gobiernos estatales, la mayoría de presidencias municipales y la mayoría en las legislaturas locales. Como se sabe, en 1988 ganó la Presidencia de la República con sólo el 51% de la votación, situación que le imposibilitaba hacer modificaciones a la Constitución por sí sólo, pues para ello se requiere contar con las dos terceras partes en la Cámara de Diputados. Asimismo, en 1989 reconoció la pérdida de la gubernatura de Baja California y en 1992 la de Chihuahua; previamente y ante la renuncia de su candidato triunfante en Guanajuato, aceptó que el interinato lo desempeñara un miembro del opositor Partido Acción Nacional. En la actualidad Legislativo Federal, en las legislaturas locales, tres gobiernos estatales y una los partidos opositores controlan un buen número de posiciones en el Poder considerable cantidad de gobiernos municipales. En la actualidad, al PRI lo dirige el diputado con licencia, Fernando Ortíz Arana.

El Partido Acción Nacional (PAN) fue fundado en 1939 por su ideólogo mayor, Manuel Gómez Morín, y desde entonces se ha mantenido como un tenaz opositor de ciertas políticas gubernamentales. Desde su nacimiento el PAN ha mantenido una congruencia en sus propuestas que es digna de encomio y se ha manifestado, en la esfera de la gestión administrativa, como un crítico de la intervención gubernamental en el ámbito privado y en particular en las actividades económicas. Desde 1992 lo preside un ideólogo muy respetado: Carlos Castillo Peraza.

El Partido de la Revolución Democrática (PRD) se fundó en 1989, como producto de la fusión de algunos de los partidos y organizaciones que integraron al Frente Democrático Nacional, que postuló a Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano como candidato a la Presidencia de la República en 1988. En este partido confluyen organizaciones diversas: trostkistas, comunistas, socialistas, nacionalistas revolucionarias, demócratas, etc., lo cual hace que parezca más un frente de organizaciones con registro de partido político, que un partido político coherente, solido, con una organización consolidada. La ideología dominante en sus propuestas de gestión gubernamental es la conocida como ideología de la Revolución Mexicana, propia de la época estatista. De hecho, la opinión pública identifica a este partido con el cardenismo, aunque le agrega el prefijo neo y se habla, entonces, de neocardenismo.

A pesar de lo corto de su existencia, el PRD ha contado con tres presidentes: Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, Roberto Robles Garnica y Porfirio Muñoz Ledo, quien es presidente del CEN del PRD en la actualidad.

El Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN) se fundó en 1987. Su antecesor es el extinto Partido Socialista de los Trabajadores, cuya fundación data de 1975. La ideología que postula es de corte nacionalista, inspirada -según propias declaraciones- en la Constitución de 1917 y en el programa de gobierno que impulsó en su momento el general Lázaro Cárdenas. Actualmente lo dirige Rafael Aguilar Talamantes y durante los últimos años se ha caracterizado por su apoyo a la gestión de Carlos Salinas de Gortari.

El Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) se fundó en 1954. Desde su nacimiento hasta 1988 -año en que apoyó la candidatura del opositor Cuauhtémoc Cárdenas-, el PARM se caracterizó por apoyar al candidato del PRI a la Presidencia de la República. En su declaración de principios se señala que "EL PARM es un partido revolucionario que surge de la vida política nacional, para conquistar por medios democráticos y vías pacíficas el poder público; sustentar, defender y hacer realidad los principios y la ideología de la Revolución Mexicana, observando en todo momento los postulados de la Constitución de 1917(...) negando radicalmente cualquier subordinación que nos haga depender de organizaciones, entidades o partidos políticos extranjeros". Desde 1954 hasta la fecha ha tenido 10 presidentes. En la actualidad lo dirige la ex-prísta campechana, Rosa María Martínez Denegri.

El Partido Popular Socialista (PPS) se fundó en 1948, con el nombre de Partido Popular que conservó hasta 1960. Desde su fundación hasta nuestros días ha tenido tres presidentes: Vicente Lombardo Toledano (1948-1968), su guía y fundador; Jorge Cruickshank García (1968-1988); e Indalecio Sáyago (1988-?). Excepto en 1988, año en que nominó a Cuauhtémoc Cárdenas, y en 1952, cuando postuló a su máximo dirigente, Vicente Lombardo Toledano, el PPS se ha caracterizado por apoyar a los candidatos del PRI a la Presidencia de la República. En su declaración de principios se asienta que "El PPS, surgido de la entraña del pueblo mexicano, al recoger esa herencia revolucionaria, declara que su objetivo fundamental es llevarla adelante en las nuevas condiciones de México y del mundo, con la convicción de que las aspiraciones fundamentales del pueblo sólo podrán convertirse en realidades vivas en una sociedad socialista".

Esto en cuanto a los partidos que tienen registro definitivo. En lo que toca a los partidos que tienen registro condicionado: Partido Demócrata Mexicano (PDM), Partido del Trabajo (PT) y Partido Verde Ecologista de México (PVEM), no es mucho lo que se puede decir.

Del Partido Demócrata Mexicano es importante resaltar que recoge la herencia del sinarquismo, razón por la cual su principal fuerza electoral reside en la zona del Bajío, especialmente en las poblaciones con fuerte tradición católica. El antecesor del PDM es el Partido Nacionalista de México (PNM), que dejó de existir en 1964. Desde entonces, el sinarquismo continuó en su intento de volver a constituirse como partido político, y lo consiguió el 3 de mayo de 1987, fecha de aprobación de su registro condicionado. El PDM se pretende un partido popular, propio de los "marginados".

El Partido del Trabajo recoge la herencia de diversas corrientes de

orientación maoista de los años setenta, que tuvieron influencia en algunas regiones del norte del país. Concretamente, recoge la herencia del movimiento Tierra y Libertad, de Monterrey y del Comité de Defensa Popular, de Chihuahua. Explícitamente se proponen la toma del poder para aplicar un programa socialista. Su dirigente es Humberto Anaya.

Finalmente, el Partido Verde Ecologista de México se funda en 1992, como producto de la fusión del Partido Ecologista Mexicano y de diversas organizaciones de orientación ecologista. Su nacimiento está asociado con el deterioro que sufre la ecología en nuestro país en los últimos lustros y con el auge de organizaciones y partidos de esa tendencia en el mundo durante los últimos años. Hasta ahora no ha tenido una gran acogida por parte de la ciudadanía, pero su presencia en términos electorales no es insignificante.

2

LAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS Y CAMPAÑAS ELECTORALES

2.1 CARACTERISTICAS GENERALES

En la actualidad, el financiamiento de partidos políticos y de campañas electorales se ha convertido en un tema de gran interés y de amplia discusión en la gran mayoría de los países democráticos. Así, la reglamentación sobre esta materia aparece internacionalmente en los últimos años de la década de los 60's: 1966 en Dinamarca y en Suecia; 1967 en Alemania Federal; 1969 en Finlandia; 1974 en Italia y en los Estados Unidos de Norteamérica; 1977 en Canadá; 1985 en España; 1986 en México y 1988 en Francia. Es, en síntesis, un tema que en los últimos años a atraído la atención de la sociedad.

¿Por qué a partir de hace pocos años el tema cobra interés? La pregunta tiene múltiples respuestas: La evolución de las democracias modernas descansa en buena medida en la igualdad y equidad de la competencia política y en valores de libertad, independencia, honestidad y transparencia en el uso de los recursos financieros de que disponen los partidos políticos y sus candidatos.

La igualdad y equidad debe entenderse como el hecho de que ningún partido político o candidato pueda, por el simple motivo de contar con mayores recursos económicos, prevalecer sobre otros en la lucha por el poder, lo que se manifiesta en la mayor o menor posibilidad de penetrar en el electorado a través de actos, giras, otros eventos y de la propaganda partidista.

La libertad la concebimos como la posibilidad que deben tener todos los partidos políticos de acceder a las fuentes de recursos financieros, independientemente de su condición, y a la posibilidad de que los ciudadanos puedan ejercer libremente su voto sin estar especialmente influidos por los recursos de que disponga un partido.

La independencia depende de que la vida interna y las decisiones de los partidos políticos no queden sujetas a quienes de una u otra forma contribuyen a su sostenimiento.

Honestidad significa el uso transparente y racional de los recursos que los ciudadanos, y en algunas sociedades, el Estado, confían a los partidos políticos.

La Transparencia existe cuando los partidos políticos y sus candidatos, sin menoscabo de su autonomía, informan a las autoridades y a la opinión pública sobre el origen y destino de los recursos que reciben.

Como resultado de lo anterior las democracias modernas aspiran a una competencia electoral que basada en los principios citados, por una parte evite que los partidos queden atrapados por los grupos que detentan el poder económico, y por otra garantice que los ciudadanos ejerzan libremente su voto sin estar sometidos a las actividades y propaganda de un partido político que disponga, proporcionalmente, de mayores recursos que los otros.

De ninguna manera se puede desvincular el avance en la reglamentación del financiamiento de las actividades partidistas de el sistema político y de partidos prevaleciente en cada uno de los países democráticos del mundo moderno. Así, tenemos que países catalogados como pluripartidistas, en el marco de un sistema competitivo de acuerdo a la tipología Sartoriana, cuentan con legislaciones mucho más avanzadas y precisas que las contempladas por las legislaciones en sistemas no competitivos.

Tampoco escapa a nuestro análisis que un gran número de naciones se encuentran en una etapa de transición hacia estadios superiores de desarrollo democrático, lo que las lleva a perfeccionar casi de manera permanente la reglamentación de sus procesos electorales y particularmente de los sistemas de financiamiento.

Podríamos afirmar que a mayor grado de evolución democrática corresponde una mayor reglamentación del financiamiento de la vida partidista.

Ambas situaciones nos llevan a la admisión de distintos modelos en materia de financiamiento de partidos políticos y campañas electorales. Sin embargo, hemos encontrado algunas similitudes que nos pueden conducir a una clasificación general :

a) La distinción entre el origen y la aplicación de los recursos de que disponen estas instituciones. Se otorga prioridad al origen de los recursos, que pueden ser públicos, privados o autogenerados; y en cuanto a la aplicación, esta puede ser para gastos operativos de el partido o para gastos de campaña, adquiriendo relevancia el establecimiento de topes a los gastos de campaña.

b) La diferencia entre la normatividad y los recursos asignados a los partidos políticos por una parte y a los candidatos por la otra es de suma importancia en el análisis.

Por último es importante resaltar, como decíamos en el capítulo precedente, que la batalla que dan los partidos políticos es una batalla por el poder y es una batalla por el proyecto de estado y por los programas de gobierno a establecer en una nación. Esta batalla, sin duda, debe darse en los términos de libertad, igualdad y honestidad que comentamos en los párrafos precedentes, de suerte tal que el ciudadano tenga auténticamente la posibilidad de decidir, sin influencias, lo que más convenga a sus ideas y a sus intereses. Como afirma Raúl Pérez "Se financia para asegurar que a través de la participación ciudadana - mediante el voto - se dirima a quien se confía el ejercicio del poder público, y con ello la facultad legítima para el elegido de tomar y ejecutar decisiones dentro de los límites legalmente establecidos, se financia la democracia representativa como forma de gobierno".¹

1. PEREZ, Barbosa, Raúl, *El financiamiento de las campañas políticas*, México, AYESA, 1981, p.24

2.2 ANTECEDENTES SOBRE LAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS Y CANDIDATOS

La forma en que son captados los recursos para los procesos políticos varía considerablemente de un país a otro. Así, por ejemplo, en los Estados Unidos se observa que el financiamiento público es el principal recurso utilizado en la campaña presidencial y que ese financiamiento es asignado al candidato. En cambio en México, el financiamiento proveniente del erario público es destinado para el cumplimiento de las actividades de los partidos -a pesar de que una parte importante de su base son los gastos efectuados en campañas-, lo que muestra una diferencia entre la preeminencia de los candidatos en el primer caso y de los partidos en el segundo. Sin embargo, en otros países lo que prevalece es el financiamiento privado, es decir, los recursos que los militantes, simpatizantes, organizaciones afiliadas y asociaciones civiles aportan a los Partidos Políticos tanto para su sostenimiento como para apoyar las campañas de sus candidatos. En términos generales lo que predomina es la combinación de ambos tipos de Financiamiento Público y Privado sin omitir el Financiamiento Propio, representado principalmente por los ingresos que obtienen los Partidos por sus actividades de comercialización que realizan y por los rendimientos que produce el manejo financiero de sus recursos.

Las modalidades de financiamiento pueden ser tan distintas como los propios principios rectores de cada partido político y las leyes electorales que rijan en cada país.

Hasta aquí, someramente se explica el punto vital, al identificar las modalidades de financiamiento entre aquellas que se refieren a los candidatos o a las organizaciones políticas, y al precisar el origen de los recursos. Esta es la principal división que estableceremos para abordar las fuentes de financiamiento.

Distinguidas las vías por las que los recursos fluyen, faltaría agregar, en el caso de recursos que provienen del Estado, las modalidades que revisten. En este punto, al referimos al financiamiento con recursos del Estado sería útil definir de dónde provienen los recursos; "el derecho comparado presenta para ello dos tipos de soluciones:

- La que consiste simplemente en crear una línea presupuestaria. Por ejemplo, los impuestos que alimentan subsidios a los partidos (en la República Federal Alemana, a razón de 5 marcos por elector y por elección del Bundestag).
- La que busca la individualización de la fuente de financiamiento. Tal el caso de los Estados Unidos, donde se ha instituido un fondo especial que recoge las contribuciones privadas de los electores para la campaña presidencial, con montos máximos de 2 dólares por elector y por año".²

2. MASCLÉ, Jean Claude, *Las reglas del financiamiento de la vida política*, Publicación de la documentación francesa, Secretaría general de gobierno, México, 1981, p.5,6

Puede verse que los recursos provienen, por lo general, de ingresos que por concepto de impuestos, en forma directa o indirecta, recibe el estado. Existen principalmente dos variables en la asignación de recursos a los partidos políticos:

- La primera esta representada por el costo de las campañas electorales, las que por lo general se encuentran sujetas a un tope de gastos.
- La segunda se basa en el número de escaños alcanzados por el partido en los órganos legislativos.

Por otra parte se encuentran las alternativas que tienen que ver con las aportaciones de los individuos como una forma de expresar su voluntad política, y por último se encuentran los recursos procurados por los propios partidos políticos.

2.3 SISTEMAS DE FINANCIAMIENTO

Para hablar de un sistema de financiamiento tenemos que tomar en cuenta las necesidades de los actores del proceso y las posibilidades que existen para implementar las estrategias del sistema. Este modelo funcional que introducimos no está muy alejado del que se podría hacer con los métodos que los partidos y candidatos aplican para allegarse recursos. Por eso definimos el sistema de financiamiento como el origen y la aplicación de los recursos financieros destinados a la operación de un Partido Político y a las campañas electorales que realiza así como a los métodos, políticos y procedimientos empleados para el control y registro de las operaciones y la producción de información. De esta forma podemos distinguir tres sistemas de financiamiento, con elementos y mecanismos propios, a los que en la práctica partidos y candidatos acceden como formas de conseguir recursos en el intento por obtener el voto de los ciudadanos y por ende el ejercicio del poder público; nos referimos al financiamiento público, privado y propio o autofinanciamiento.

Un sistema de financiamiento integral debe contener como mínimo los siguientes elementos:

- Fuentes de financiamiento
- Aplicación de los recursos
- Registro de las operaciones
- Presentación de informes
- Revisión y dictamen de los informes.

Cada uno de estos elementos debe contar con su normatividad específica, particularmente con las prohibiciones y limitaciones que en cada caso se establezcan.

Sin embargo, como ya hemos mencionado, los sistemas de financiamiento

están influenciados directamente por el sistema político y de partidos prevaleciente en cada nación.

2.4 FINANCIAMIENTO PUBLICO

En términos generales se entiende por financiamiento público aquellos recursos que son otorgados a los partidos políticos, y en su caso a sus candidatos o campañas electorales, por el Estado. Este otorgamiento de fondos cumple, por lo general, el objetivo de apoyar los procesos electorales en atención al desarrollo democrático de un país.

"Al menos 21 países tienen alguna forma de financiamiento público. Entre ellos se encuentran Argentina, Austria, Brasil, Canadá, Costa Rica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Israel, Italia, Japón, México, Países Bajos, Noruega, España, Suecia, Turquía, Estados Unidos, Venezuela y Alemania Occidental. Puede agregarse a la lista Puerto Rico, New South Wales, The German and Austrian Laender, ocho provincias canadienses y doce estados americanos que tienen sumas de financiamiento público; en los Estados Unidos las localidades Seattle, Washintong y Tucson, Arizona y Sacramento, en el condado de California, proveen financiamiento público para elecciones locales. Los suecos son pioneros en el concepto de subsidios para partidos regionales suministrados por autoridades regionales".³

Para abordar el subsidio estatal como un sistema de financiamiento para las actividades políticas de partidos y candidatos, sería necesario antes precisar por qué el Estado cumple esta función y cómo ella se justifica.

En primera instancia, esta interrogante se responde con la aplicación del principio de igualdad. Al margen de la distinción de la oferta política de los partidos, no debe existir una diferencia económica para poder llegar a los votantes. A partir de esta idea rectora se establecen los lineamientos para acceder al financiamiento público.

Este sistema, como ya hemos mencionado, es muy utilizado en países que se encuentran en periodos de transición democrática. Tal es el caso de España y México, donde el financiamiento público en los últimos años se ha instituido como una forma de establecer igualdad en la dotación de recursos a los partidos para sus actividades políticas, aunque la comparación en este sentido la hacemos en un sentido más ilustrativo que formal.

Existen dos variables en la asignación de recursos públicos para actividades partidistas: Recursos en especie - financiamiento indirecto- a través de servicios o bienes otorgados por el Estado, (Franquicias postales y Telegráficas, tiempos en radio y televisión); y recursos en efectivo -financiamiento directo- generalmente en forma de reembolsos. En ambos casos, los apoyos pueden destinarse a los partidos o a sus campañas y candidatos, en la observancia de las características de países que han implementado éste, que nosotros llamamos sistema de financiamiento público.

3. ALEXANDER, Herbert E. *Comparative political finance*, Washintong, Public Affairs, s.f., pp.12,13.

2.4.1 Modalidades de Financiamiento público directo

Tradicionalmente los recursos que son vertidos por el Estado se distinguen por la forma en que son distribuidos y por los elementos considerados para hacerlo equitativamente. El financiamiento con recursos, dinero recibido directamente por los partidos o candidatos según sea el caso, ha sido la forma que más ha evolucionado en relación a las otras modalidades de financiamiento.

En el sistema de financiamiento público existen variables que pueden

aplicarse de acuerdo con la legislación del país de que se trate. Pero hablando de la modalidad directa de financiamiento, puede decirse que se presenta como un subsidio que el Estado otorga para el sostenimiento de los partidos o para apoyar sus actividades electorales. Esto ha sido motivo de divergencias de muchas legislaciones en torno a si los partidos deben recibir financiamiento sólo en periodos electorales o si, por el contrario, debe ser un apoyo permanente, en el que se reconozca la actividad constante de los partidos.

Así, encontramos que los partidos políticos en países como España, prácticamente reciben un total financiamiento por parte del Estado, y los recursos recibidos de forma directa se constituyen en el único apoyo para el desarrollo de sus actividades.

En términos generales, cuando los recursos fluyen directamente, existe una distribución entre los diferentes partidos o alianzas dependiente de los resultados electorales. Esta característica denota equidad, ya que los recursos del Estado y de la ciudadanía son aplicados proporcionalmente a la fuerza electoral que representa cada partido.

Otro modelo, que incorpora la modalidad directa de financiamiento público es el estadounidense, que establece la distribución de recursos directos, con la particularidad de que los recursos son captados para la financiación de campañas de los candidatos presidenciales exclusivamente, aunque los montos no se encuentran asociados, como ocurre en el caso anterior, a los resultados electorales o a la presencia en los órganos de representación.

El subsidio estatal presenta variables dependiendo del país de que se trate y de la forma en que será aplicado por los partidos o por los candidatos. De esta manera podemos observar, en el caso que nos ocupa, que esta fuente de financiamiento es para los candidatos norteamericanos a la presidencia, una opción de financiar el camino hacia la convención nacional en la que se confrontarán las distintas candidaturas.

Esta cuestión responde, obviamente, a las etapas en que son organizados los procesos electorales. En Norteamérica existen tres periodos distintos en una campaña electoral: De Prenominación; De Nominación y De Campaña. El Financiamiento público abarca las tres etapas.

El financiamiento directo -además de ser aplicado en tiempos electorales o en una sola partida-, toma características especiales

dependiendo de la forma en que el Estado determine su monto y el origen de ese dinero. Ya mencionamos que los principales recursos que se reconocen en la legislación comparada son los fondos que provienen de contribuciones fiscales y aquellos que se originan en un fondo especial.

Así, en la Unión Americana existe un fondo especial que caracteriza el sistema de financiamiento norteamericano. Este es un fondo especial: *Tax Checkoff*, en el que de los impuestos que los contribuyentes pagan al Estado, se destina una cantidad (1 ó 2 dólares) al fondo que financiará las campañas presidenciales.

El financiamiento público directo en México difiere del caso anterior. En primer término los recursos no provienen de una línea final específica, sino de asignar una partida en el Presupuesto de Egresos de la Federación. En segundo término, hasta 1976, los recursos que otorgaba el Estado eran principalmente en especie y solo se destinaba una pequeña partida en efectivo para cubrir una plantilla de colaboradores para la elaboración de una revista u órgano de difusión. Es decir prevaleció un sistema de Financiamiento Público Indirecto. Este fue el punto de partida, que evolucionó después hasta el financiamiento "directo" de las cuatro actividades de los partidos contempladas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990. Con base en este código el financiamiento a los partidos políticos durante 1993 ascendió a N\$129,443,649.14.⁴

Actualmente, con las últimas reformas al COFIPE concluidas en el segundo semestre de 1993, además de las 4 actividades que reciben fondos directamente, existe otra partida de financiamiento para el desarrollo de los partidos políticos.

En el caso de México la distribución de los recursos se encuentra ligada a la representación obtenida en los órganos legislativos, la situación de registro de los partidos y los resultados obtenidos en las jornadas electorales federales.

En México, el Estado asigna recursos fiscales a los partidos políticos para el financiamiento de sus actividades como entidades de interés público, de sus actividades específicas, por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus Partidos y por último, una suma adicional destinada para el desarrollo de los Partidos Políticos

Todos estos conceptos merecen ser abordados en un contexto específico, con ello los retomaremos con amplitud en el capítulo siguiente cuando hacemos un análisis de la evaluación del Financiamiento Público con la Reforma Electoral de 1993.

Si el Partido Político obtuvo la votación por sí mismo podrá obtener un tanto más de la cantidad que por este concepto le corresponda.

Como podemos apreciar, los partidos políticos mexicanos reciben un importante apoyo de recursos por parte del Estado. Al punto que el subsidio representa para la mayoría de los partidos mexicanos su principal fuente de ingresos, sin que esto signifique que no puedan obtener recursos de otras fuentes, también reguladas en nuestra legislación electoral.

4. Gaceta del Instituto Federal Electoral, Num.13, 01/13/93

En el financiamiento público directo a los partidos políticos interviene, sin duda, la tradición política y electoral de cada país. Así es como algunas de las llamadas democracias maduras, como Francia, que tienen una marcada preferencia por los recursos de procedencia privada, empiezan a encontrar en los subsidios estatales una forma para controlar el elevado costo de las campañas y, sobre todo, la transparencia en la procedencia de recursos para la financiación política. En Francia, "el nivel de los subsidios públicos es un elemento importante a considerar. Un financiamiento público de poca amplitud, si llegara a interesar a los agrupamientos marginales, no puede cambiar de manera significativa las prácticas partidarias. Lo contrario, un financiamiento público que cubra una porción sustancial de los gastos, podría permitir la modificación de los comportamientos y el tono de las campañas, así como frenar la espiral de gastos".⁵

Hemos abordado diferentes tópicos del financiamiento directo, faltaría agregar uno que integra una modalidad que incluye el subsidio público directo a partidos en las jornadas electorales presidencial y legislativas, aunado a los resultados electorales. Este modelo de Francia, establece por un lado el reembolso de gastos tomando en cuenta el récord en las elecciones y asegura que los candidatos que se presenten a elección garanticen la solvencia de los gastos de campaña dependiendo del promedio alcanzado y asociado a un tope financiero.⁶

Como se ve no hay una forma exclusiva para asignar recursos directamente a los partidos pero, salvo el ejemplo de Estados Unidos que presentamos, una buena parte de legislaciones incluyen los resultados electorales y la representación parlamentaria como constantes para la asignación del financiamiento encaminado a sufragar principalmente los gastos electorales y en forma secundaria los gastos de operación de los partidos.

2.4.2 Modalidades de financiamiento público indirecto

Otras modalidades de los sistemas de financiamiento público tienen que ver con apoyos por parte del Estado que no son otorgados como recursos en efectivo. Estos recursos, llamados indirectos o en especie, han sido en ocasiones la única forma legalmente establecida para que los partidos apoyen sus gastos. En México, durante los años setenta, las prerrogativas que se otorgaban a los partidos políticos eran exclusivamente de este tipo y consistían en franquicias postales y telegráficas, acceso a la radio y a la televisión, medios para sus tareas editoriales y exención de impuestos y derechos.

5. MASCLÉ, Jean Claude, op. cit., p.3

6 En la elección presidencial se garantiza el apoyo para los candidatos que hayan obtenido menos del 5%, los que reciben una suma igual a la vigésima parte del techo financiero; si los candidatos obtienen más del 5% de los sufragios emitidos, reciben hasta la cuarta parte del techo financiero en la primera vuelta y en la segunda una cuarta parte del techo financiero, que es de 120 millones de francos para la primera vuelta y de 160 millones para la segunda. Es similar la forma de asignación en las elecciones legislativas, ya que se establece un techo de gastos autorizados -500 mil francos, o 400 mil si se trata de circunscripciones de menos de 80 mil habitantes- y se otorga hasta el 10% del techo a los candidatos que obtengan al menos 5% de los votos.. en ibid., p.14

Son diversas las modalidades que pueden asumir estos apoyos, pero por lo regular se asocian a los servicios que el propio Estado absorbe o a el uso de los recursos del país para apoyar las actividades electorales. Así, en España se posibilita que los partidos cuenten con tiempo en las estaciones de televisión, propiedad de la nación; o el manejo de tarifas especiales en servicios de correo y telegrafía, como en el caso de Estados Unidos; o el apoyo con material de propaganda para los partidos en los procesos electorales, como ocurre en Francia. En términos generales, el financiamiento indirecto tiene el objetivo de reducir los costos de las campañas con la concesión de recursos públicos. Un caso particular, en el que es importante abundar, se refiere a los medios de comunicación electrónica.

Medios de comunicación electrónica

La importancia de los medios de comunicación para las campañas electorales empieza a ser común en nuestro país, aunque no deja de ser novedoso. Sin embargo, en Europa Occidental o en Norteamérica es una práctica constante, que incluso empieza a ser considerada como uno de los factores que más encarecen el costo de las campañas electorales. Parece obvio que la televisión, como medio de alta penetración en la sociedad, no puede excluirse de un proceso electoral moderno. Entre otros motivos, el alto costo de los tiempos en televisión es la razón por la que partidos y candidatos se benefician cuando los tiempos al aire se encuentran subsidiados.

España es un ejemplo claro, pero tiene elementos muy particulares por la posesión que el Estado tiene sobre las frecuencias, que le permite regular la distribución de los espacios gratuitos en televisión con arreglo al número de distritos y de electores de la circunscripción electoral de que se trate.

En la radio los tiempos eran similares, pero el tiempo máximo concedido era de 45 minutos divididos en espacios de 15 minutos y con tiempos mínimos de 10 a 15 minutos.⁷

En el caso español el Estado es propietario de los medios, pero hay otros casos en que por norma constitucional se dispone de las frecuencias o del tiempo que el Estado tiene en los medios de televisión, incluso privados. Por ejemplo, la difusión de programas políticos está reglamentada en la Ley Electoral Canadiense de 1974. Factores como el porcentaje de escaños y de votos obtenidos en la última elección general, así como el número de candidaturas presentadas por cada partido, son considerados para distribuir los tiempos de transmisión.

Además del tiempo de difusión pagado, los partidos tienen acceso a un tiempo gratuito durante el periodo de 27 días precedentes a la elección. La medida se aplica a radiodifusores que tienen una licencia especial que toma en consideración la extensión de cobertura de su auditorio. "El tiempo gratuito se reparte de la manera siguiente, dos minutos a cada partido registrado y a cada partido que renuncia a comprar tiempo publicitario pagado; el tiempo

⁷ DEL CASTILLO, Pilar, *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, España, 1985, p.236

restante está dividido entre todos los partidos a los cuales se les ha atribuido tiempo pagado, en las proporciones que dicta la ley.⁸

En México se financia con los tiempos de radio y televisión que por ley le corresponden al Estado y que son cedidos para el debate político, a razón de 15 minutos mensuales para cada partido en cada uno de los medios: radio y televisión, incrementando su duración durante los periodos electorales en forma proporcional a su fuerza electoral.

Además, pueden participar conjuntamente en la realización del programa especial de partidos políticos dos veces al mes.⁹ Sin duda los medios de comunicación son una de las características de la sociedad moderna y las campañas políticas no pueden ignorar estas importantes vías de acercamiento a la ciudadanía.

Sin embargo, una reconsideración sobre el papel de los medios como forma de financiamiento estará en la mesa de discusión de los temas electorales en los próximos años.

Por otra parte, como en el caso de México, en otras legislaciones también forman parte del financiamiento indirecto proporcionado por el Estado las tarifas postales y telegráficas, la concesión sobre auditorios y locales, los apoyos en relación a la propaganda impresa y el tratamiento fiscal preferente.

2.5 FINANCIAMIENTO PRIVADO

En la actualidad no se podría concebir a los partidos modernos sin alguna forma de financiamiento de origen privado, es decir, recursos que se encuentran fuera del espectro del subsidio estatal. El financiamiento privado se define como los recursos en efectivo o en especie que una persona física o moral aporta a los partidos políticos o a sus candidatos y que, por lo general, tienen el propósito de apoyar las ideas políticas, los programas y el desempeño de un candidato o partido.

En materia de financiamiento privado el reto de las legislaciones es establecer los límites de las aportaciones y el ámbito de aportantes, de modo tal que los partidos no queden atrapados por grupos o individuos con alto poder económico. Igual importancia se le concede a los informes que los partidos y candidatos deben presentar sobre su situación financiera, así como a su revisión por instituciones creadas expreso y, por último, la publicación de los dictámenes correspondientes.

No obstante que los recursos provenientes del Estado se han convertido en la forma más viable para poder controlar los elevados costos de las campañas políticas e introducir controles al respecto, los fondos privados son una constante en la política actual que no puede ser desechada, ya que al final de cuentas los partidos políticos son asociaciones de ciudadanos. Este fenómeno se puede

8. ALCOCER, Jorge V., *Dinero y partidos*, México, Nuevo Horizonte, 1993, p. 48

9. Véase artículos 44 al 46 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales 1993

apreciar principalmente en las democracias europeas que tradicionalmente privilegian esta forma de costear las actividades político electorales. Sin embargo, fenómenos como el tráfico de influencias y la reducción de la credibilidad en los procesos electorales, han hecho necesaria una regulación cada vez más precisa sobre estos recursos. En todo caso lo que se busca es una absoluta transparencia financiera.

Uno de los casos de empañamiento en el uso de fondos privados, que por cierto propició la regulación y el desarrollo de los sistemas de financiamiento que operan en la actualidad, fue el llamado Watergate. El escándalo que le costó la renuncia al Presidente y candidato por segunda ocasión a la silla presidencial de Estados Unidos, Richard Nixon, en 1974. El comité de campaña de reelección resultó culpable de incurrir en graves actos ilegales no sólo en la forma de cómo gastar el dinero de campaña, sino también en la forma en que fue recolectado.

Detrás de casos como el Watergate, se esconde la posibilidad de una gran influencia de grupos y donadores ricos, con intereses muy particulares, en relación al proceso electoral.

Resulta evidente que una legislación debe prever mecanismos para el control de la procedencia de recursos, así como sobre su aplicación. Se trata de modalidades que desde un inicio deben ser consideradas perfectibles y con una vida activa.¹⁰

Pero si el dinero privado presenta una problemática compleja para su control, ¿porqué permanece en los sistemas democráticos?. Esta pregunta tiene respuesta en las raíces de la concepción de la democracia. El criterio predominante deriva del precepto constitucional sobre la libre expresión y la libre asociación.¹¹

Con esta consideración es que se explica que los recursos privados tiendan a ser reglamentados cada vez más.

2.5.1 Modalidades de financiamiento privado

a) Candidatos y campañas

En la actualidad el financiamiento privado no se puede excluir de las

10. "El debate actual sobre la reforma del sistema electoral japonés no puede dissociarse de los escandalosos casos de corrupción que han llevado al desprestigio y al suicidio a algunos líderes partidistas. Con un sistema de representación proporcional por listas, las dirigencias de los partidos políticos cuentan con los instrumentos necesarios no sólo para concentrar en sus manos el poder real de sus organizaciones - al decidir el orden en las listas para la integración de los grupos parlamentarios, sino también para negociar los compromisos políticos que derivan del financiamiento que reciben de las grandes corporaciones empresariales. No obstante que la legislación electoral exige a los partidos que reporten al Ministerio del Interior las aportaciones y los donativos que reciben, en la práctica este control es insuficiente para evitar la corrupción personal de los líderes, y sobre todo, los compromisos políticos que estos asumen frente a las firmas corporativas que han conseguido, por esa vía, adueñarse de la voluntad de los parlamentarios". Extracto del artículo "Desmontar el corporativismo..." de Pedro Aguirre, en Voz y voto No.2, 1993, p.59

11. "Tras el escándalo Watergate se formularon ciertas enmiendas limitando las contribuciones a los candidatos y amarrándolos a topes de gastos, pero la Suprema Corte revocó el fallo de la Corte de Apelaciones y cuestionó muchas de las secciones de la FECA (Federal Election Comitte Act) por ser consideradas inconstitucionales. La decisión tuvo un impacto significativo en la regulación no únicamente de las elecciones federales, sino también en las elecciones estatales y locales" ALEXANDER, Herbert E. *Comparative political finance*, Washington, Public Affairs, s.f., p. 138

estrategias que los partidos políticos de América y Europa utilizan para cubrir los gastos de sus campañas electorales, e incluso del propio funcionamiento de los partidos.

Al ser reglamentado como fuente de fondos, el dinero de origen privado adquiere una forma particular que tiene que ver con su calidad legal y con los topes a las aportaciones establecidos por el propio sistema electoral.

Como ya comentamos, el financiamiento privado se define como las aportaciones en efectivo o en especie que una persona física o moral puede dirigir hacia un partido o candidato político con el fin de apoyar una idea política.

No obstante, no todos los países tienen las mismas consideraciones para establecer este sistema de financiamiento. De acuerdo al tipo de sistema, a su particular grado de desarrollo y participación política, se establecen modalidades diversas.

Estados Unidos, por ejemplo, establece un mecanismo peculiar para recabar las aportaciones directas a través de los Comités de Acción Política¹² (PAC's)¹³.

Estos comités se instituyeron después del escándalo Watergate, para que se pudieran limitar las cantidades individuales que un candidato colectara para su campaña, que resultaban excesivas por los aportes que individuos y corporaciones podían hacer. En este caso lo que opera es una limitación de las aportaciones, aunada a un control de gastos para el caso de los candidatos a la presidencia. Esta apreciación seguramente queda corta debido a la diversidad de aplicaciones que tiene el sistema legal norteamericano, pero esto se justifica si se toma en cuenta que "a lo largo del país hay 20 Estados que tienen prohibiciones sobre las contribuciones directas a candidatos por parte de corporaciones; 18 ponen restricciones en las cantidades que las corporaciones pueden donar y los 12 restantes no tienen límites. En contraste, sólo 9 Estados prohíben las contribuciones de los sindicatos laborales hacia los candidatos. 21 Estados limitan las contribuciones de los sindicatos en alguna forma, mientras que 20 no tienen restricción alguna".¹⁴

Las contribuciones hechas a través de los PAC benefician, por lo general, directamente a los candidatos, pero habría que hacer una consideración, ya que los PAC pueden beneficiar directamente a los candidatos presidenciales siempre que éstos no acepten el subsidio público, y para el caso de candidatos al Congreso o a puestos de elección locales los recursos pueden fluir libremente. Es más, "cuando los candidatos son incapaces de lograr el financiamiento de su campaña por los electores, dentro de un estado o distrito, buscan fondos de los Comités de Acción Política, de sus partidos o utilizan sus fondos personales".¹⁵

12. MASCLÉ, Jean Claude, op. cit., p.69

13. La definición del PAC es aparentemente simple: es un organismo constituido con propósitos de apoyar financieramente una causa política. La institución data de la segunda Guerra Mundial, cuando el Congreso prohibió a los sindicatos utilizar sus recursos para fines políticos. Para escapar a esta prohibición, el Congreso de Organizaciones Industriales sucedió en 1955 tras la fusión de dos organizaciones sindicales (el CIO y el AFL). El Comité de Educación Política (COPE) del que podríamos decir que sirvió de modelo para todos los demás. Pero, el verdadero desarrollo de los PAC data de los años 70.

14. ALEXANDER, Herbert E., *Financing politics: Money elections and political reform*, Washington, C.Q. Press, 1992, p.138

15. *Ibid*, p.50

Esta afirmación da pie para otra consideración al respecto: la forma en que los candidatos pueden contribuir a sus propias campañas. Continuando con el ejemplo de Estados Unidos, se imponen restricciones en este sentido en relación al candidato a la presidencia, pero no para otro tipo de elección.

De esta forma vemos que una posibilidad para el sostenimiento de las campañas es la propia participación de los candidatos a la elección, sin embargo, de no cuidarse esa participación podría representar un nuevo oscurecimiento en el origen de los fondos. El tema se contempla en algunas legislaciones, como la Mexicana, que establece que habrá un límite para las aportaciones de los candidatos a sus propias campañas, pero dejándolo a discreción del órgano interno encargado del manejo del financiamiento del partido.¹⁶

Otro caso es el Francés, en el que se permiten aportaciones a los candidatos en cualquier tipo de elección, pero asociando las aportaciones a un tope y a la procedencia del dinero. De esta forma se imponen límites a las aportaciones de personas físicas y morales, pero se excluye de limitación a las aportaciones que los partidos pueden hacer a sus candidatos. Otra forma de obtener recursos privados para los candidatos o campañas electorales es la solicitud expresa de donativos. Muy característico del sistema de financiamiento americano es la organización de eventos para recaudar contribuciones individuales, así como la solicitud expresa por correo directo para obtener fondos de los ciudadanos. Algunos candidatos para allegarse contribuciones de un gran número de individuos solicitan fondos abiertamente a través de campañas de correo directo.

Esta estrategia tiene mejores resultados para candidatos de la izquierda o derecha del espectro político o para quienes se identifican con temas que explotan el lado emocional. "En general el correo directo es más efectivo para candidatos a la presidencia alejados de la corriente política principal".¹⁷

b) Partidos

Aportaciones de los militantes

Dentro del financiamiento privado, otra variante que se encuentra para la obtención de recursos en la esfera de los partidos son las aportaciones individuales de los militantes. Estas son efectuadas voluntariamente, espontáneamente o porque se encuentran fijadas como cuotas establecidas por el propio organismo político.

Sin duda, la primer forma en que los partidos se allegan recursos es a través de las aportaciones de sus miembros y simpatizantes, las que conforman, en primera instancia y con más importancia que otras, el desarrollo del financiamiento propio del partido.

Coincidiendo con Giovanni Sartori, puede decirse que los Partidos son órganos que desempeñan funciones de interés para la sociedad. En esta perspectiva se encuentra inmersa la necesidad de subsistencia económica de

16. Véase Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales 1963, artículo 49 párrafo 11.)

17. ALEXANDER, Herbert E, op. cit., p.51

los partidos, que en sociedades como la nuestra se revelan como piezas esenciales de la democracia. Por ello es que los Estados desarrollan sistemas de financiamiento que posibilitan el funcionamiento político del sistema.

Así, es claro que la forma en que los partidos resuelven el sustento de sus actividades está en íntima relación con el sistema político y de partidos de cada nación, así como con el grado de desarrollo democrático en que se encuentren.

Los militantes son parte importante del funcionamiento de los partidos políticos, y un elemento generalizado en diferentes países es la aportación de los militantes a sus organizaciones políticas. Lo habitual es que los aportes de militantes se sujeten a sumas máximas.

Aun cuando los datos al respecto no abundan, en España, según una investigación de Pilar del Castillo, el partido Alianza Popular (AP) (1984) cuenta con un sistema de obtención de recursos económicos a través de cuotas trimestrales de sus afiliados de 100, 500, 1,000, 10,000 y 25,000 pesetas. En el caso del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), este tiene una organización que recoge las cotizaciones mensuales de los militantes, a razón de 200 pesetas por aportación. Cuando las cotizaciones son captadas por las organizaciones provinciales, 30 pesetas se destinan a la organización nacional.¹⁸

Otro ejemplo, que no podríamos dejar de mencionar, sobre financiación por parte de los militantes es el de los partidos políticos mexicanos. Con la última reforma de la legislación al respecto, cada partido establece un límite para las aportaciones ordinarias y extraordinarias que recibirán de sus afiliados.

En México, el financiamiento es dirigido a los partidos y no a los candidatos. La reglamentación vigente de los fondos privados afianza más esta consideración.

Aportaciones de Simpatizantes

Adicional al financiamiento activo de los integrantes del partido, y reconociendo la incapacidad de que por sí mismos puedan solventar las actividades de sus organizaciones, se encuentran las contribuciones de personas que sin ser miembros de una institución política, colaboran con su desarrollo. Este factor ha sido otro elemento que ha alimentado la controversia en torno a los recursos económicos de la política, debido a la posibilidad de que los partidos se vean influenciados por el poder económico, con intereses quizá muy particulares, y se alejen del ideal democrático de los procesos electorales.

Las aportaciones individuales son efectuadas por simpatizantes, individuos que no tienen una afiliación expresa en un partido político, pero que coinciden con sus ideas de gobierno. A estas contribuciones, por lo general, las legislaciones respectivas les establecen límites en función de quien provengan los recursos y en ocasiones en función también de su destino. Así, es frecuente que se establezca una diferencia entre personas físicas y morales.

18. DEL CASTILLO, Pilar., op. cit., p.223

Esos límites responden a la influencia que, por vía de aportes, se puede lograr en el proceso político.

De esta forma podemos ver que en países como Estados Unidos, con una inclinación todavía marcada hacia los fondos privados, existe un importante mecanismo para recabar aportaciones individuales que son transferidas a través de los Comités de Acción Política.

Este mecanismo prevé que las aportaciones para los PAC deben limitarse a un tope anual y la contribución se dirige al comité nacional del partido. Aunque en la práctica, las aportaciones se dirigen en mayor medida a los candidatos y sus campañas.

Otro caso es el de Francia en donde "los dirigentes de los partidos políticos sólo pueden recibir aportaciones provenientes de personas físicas por un monto máximo de 50 mil francos y de 500 mil si emanarán de personas morales".¹⁹

Así vemos que las aportaciones individuales de los simpatizantes se limitan en dependencia de que se trate de una persona física o moral, y las de los militantes se atienen a los montos impuestos por cada organismo político.

Otras fuentes de financiamiento

El autofinanciamiento, que aparece como una modalidad de financiamiento externo al subsidio público, puede instrumentarse a través del rendimiento financiero que pueden promover los partidos políticos mediante la creación de fondos o fideicomisos, tanto con su patrimonio como con las aportaciones recibidas.

Dentro de las aportaciones que los partidos reciben en forma individual se pueden mencionar, además de las donaciones expresas de los individuos, la realización de rifas, sorteos y cualquier otro tipo de eventos que tengan como objetivo recolectar fondos, los que pueden considerarse como parte del autofinanciamiento que promueven los partidos. Se podría citar también, aunque con características diferentes, el uso del correo directo solicitando donaciones individuales que mencionamos anteriormente.

Contribuciones en especie

Comprendida entre los recursos que provienen de fuentes privadas se encuentra una modalidad que financia las actividades políticas, ya sea con servicios o con otro tipo de apoyos que no son en efectivo.

Al respecto las legislaciones reglamentan de forma distinta la participación de estos recursos en el financiamiento de los partidos. En México se contemplan las donaciones en especie como uno de los recursos a los que pueden acceder los partidos, pero con la salvedad que los muebles o inmuebles donados deben ser utilizados para cumplir objetivos del partido

¹⁹ MASCLET, Jean Claude, op. cit., p.36

político. Los datos existentes indican que las donaciones en especie de origen privado son escasas, sobre todo en la época actual, y que los que más se benefician de estos apoyos son los partidos minoritarios o de reciente formación.

Contribuciones de Estados extranjeros

La intervención de organizaciones políticas o de Estados extranjeros en el financiamiento de partidos políticos no está del todo estudiada, sobre todo por la dificultad que existe para comprobar si los partidos reciben ayuda extranjera. Para proceder acabadamente sobre dicha posibilidad sería necesario contar con un sistema de control de ingresos y reportes específicos sobre el tema.

Sin embargo, la tendencia parece ser que las legislaciones incluyan prohibiciones, restricciones y penalidades por recibir donaciones de este tipo. En pocas legislaciones existe flexibilidad, tal es el caso de Alemania, que ha incluido una restricción al respecto al no permitir donaciones extranjeras superiores a mil marcos, salvo que provengan de un partido o miembro del parlamento europeo.²⁰

Para legislaciones como la francesa, estadounidense y mexicana, la prohibición es completa e incluso tiene consecuencias penales. "En Suecia los partidos no pueden recibir donaciones de origen extranjero, lo que no deja de resultar paradójico dada la generosidad con que los partidos suecos suelen ayudar económicamente a partidos afines ideológicamente en distintos países europeos y americanos".²¹

Instrumentos bancarios o de crédito

Otra de las modalidades que representan disponibilidad de fondos a los partidos es el manejo de instrumentos de crédito. Con ellos se busca, por una parte, que los partidos tengan autonomía de las fuentes, y por otra parte que se manejen con transparencia las donaciones recibidas. La relación en cada caso reviste características especiales, así, en México no se permite que se soliciten préstamos o créditos a la banca de desarrollo, pero se posibilita que los fondos de aportaciones y de su patrimonio sean manejados financieramente para obtener rendimientos bancarios.²²

Otro ejemplo es el de los partidos en Francia, donde las aportaciones recibidas pueden ser manejadas por un representante o asociación de financiamiento que abre una cuenta bancaria o postal con recursos obtenidos, aunque cabe hacer la aclaración de que los fondos corresponden a las cuentas de campaña de los candidatos.

20. DEL CASTILLO, Pilar, op. cit., p.56.

21. *Ibid.*, p.59

22. Véase Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales 1993, Artículo 49.

3

EVOLUCION DEL FINANCIAMIENTO PARA PARTIDOS Y CAMPAÑAS EN MEXICO

En el capítulo anterior hemos visto que las fuentes de financiamiento de los Partidos Políticos y las campañas electorales se pueden clasificar en tres: Financiamiento Público; Financiamiento Privado y Autofinanciamiento. Y hemos aceptado que los sistemas de financiamiento aplicados en cada uno de los países democráticos del mundo se vinculan estrechamente con el sistema político y el subsistema de partidos imperante.

Agregaremos que el análisis y la discusión de este tema surge con fuerza durante la década de los setentas. Desde entonces su inclusión en las legislaciones electorales y su permanente revisión y evolución han sido constantes.

Las tendencias actuales, que se pueden apreciar en diversas legislaciones, nos permiten formular algunas consideraciones al respecto:

- A) En el centro del debate se encuentra el financiamiento público. Aspectos como el origen de los recursos fiscales; las bases sobre las que éstos deben distribuirse; los montos asignables; los informes que partidos y candidatos deben presentar; los órganos que deben revisar los informes y la información que se debe presentar a la sociedad sobre la situación financiera de los partidos, son algunos de los temas principales a discutir.
- B) Por lo que respecta al financiamiento privado, la atención se centra en el establecimiento de límites por tipo de aportantes, según se trate de personas físicas o morales, y en diversas prohibiciones o limitaciones a las aportaciones de extranjeros; de casinos o de casas de juego; de narcotraficantes y de otros similares que pudieran influir negativamente en la vida de los Partidos Políticos.

En México una parte importante de los recursos que obtienen los Partidos Políticos surge del Estado. Sin embargo, hasta 1977 este tipo de recursos eran otorgados en especie: exención de tarifas postales; propaganda impresa en periodos electorales; tratamientos fiscales preferenciales y acceso a los medios de comunicación masiva. Por ello -como veremos más adelante- la evolución de

nuestra legislación ha sido más amplia en el terreno del financiamiento público.

3.1 LA INTERVENCION DEL ESTADO EN EL FINANCIAMIENTO DE LAS ACTIVIDADES DE PARTIDOS POLITICOS Y CAMPAÑAS ELECTORALES.

Existen diferentes consideraciones sobre la obligación de que el Estado participe en el financiamiento de los Partidos Políticos, así como sobre su injerencia en la vida de las organizaciones partidistas. ¿El Estado tiene la obligación de participar en el sostenimiento de los Partidos Políticos y de las campañas electorales? Esta pregunta se relaciona con el status legal de los Partidos Políticos y con la definición que reciban en los preceptos constitucionales de cada país.

En términos generales esta discusión está ligada al desarrollo de la democracia, particularmente de la denominada de tipo representativo. Considerando la afirmación de Sartori de que "los partidos son instrumentos para lograr beneficios colectivos, para lograr un fin que no es meramente el beneficio privado de los militantes"¹, podemos decir que los Partidos están en relación íntima con el modelo representativo de gobierno, ya que el desarrollo de las instituciones de ese modelo es el que justifica la existencia del sistema de partidos. Sintetizando: la democracia representativa es una forma de gobierno que, entre otras cosas, reconoce los procesos electorales y a los Partidos Políticos como actores de esos procesos, en una dinámica de continua evolución.

Es peculiar de la época actual que el término democracia sea referencia común sobre los gobiernos elegidos en sistemas representativos. Pero como bien apunta Anthony Arblaster, hay una diferencia conceptual que debe reconocerse: "Hoy en día virtualmente en todas partes se cree que democracia es sinónimo de un sistema representativo. De ahí la adición del término directa a lo que, hasta hace 150 años, se conocía simplemente como democracia. Hoy, el término sin calificación ha sido apropiado para una forma de democracia que es, en el mejor de los casos, indirecta"²

Desde otra perspectiva puede afirmarse que, apegada a la definición clásica está la democracia³ que podría llamarse "perfecta", en la que el pueblo contribuye e interviene en forma directa en las determinaciones políticas.

1. SARTORI, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos; marco para un análisis*, p.54 Vol. Madrid, Alianza Editorial s.f.

2. ARBLASTER Anthony, *Democracia*, p.125, México, Ed. Patria/ Nueva Imagen, 1987, Reimp. 1991.

3. Anthony Arblaster agrega que "Democracia como tantos otros términos centrales en política (incluyendo política) tiene un origen griego y resulta de la combinación de dos palabras más cortas, demos y kratos. Ambos términos tienen más de un significado. Demos podría significar todo el cuerpo ciudadano que vive dentro de una polis particular o ciudad-Estado, aunque también suele usarse para definir "la Plebe", "la muchedumbre" o "los órdenes inferiores. Kratos podría significar poder", o bien gobierno", que no es lo mismo...Democracia quería decir el gobierno del pueblo o de la mayoría", en *Ibid*.

Sin embargo, en la actualidad, nombrar representantes para que se hagan cargo de las decisiones de la mayoría tiene una forma más funcional y una más adecuada operatividad. De esta manera, el papel del pueblo ha girado para convertirse en el mandante que otorga el acceso al poder político, en lugar de tomar directamente las decisiones. Esta forma de democracia representativa adquiere características más arraigadas a partir de que el crecimiento de las sociedades y su esparcimiento en el territorio de cada una de las naciones hace prácticamente imposible participar de forma directa en el gobierno, por lo menos tal como lo concebían los griegos al inventar el concepto de democracia.

Ahora bien, en una democracia representativa la participación se expresa mediante derechos de comunicación, de asociación y de selección. Y de la combinación de esos derechos, en sus aspectos formal y práctico, se derivan para el individuo las posibilidades de adquirir influencia real sobre el acceso al poder político y sobre el control del mismo.⁴

Es precisamente esa la función que cumplen los Partidos Políticos en los sistemas de democracia representativa. Esta consideración requiere pues, de un sistema de elección que contemple, de acuerdo con lo afirmado por Hondrich, derechos de asociación y derechos de selección.

De esta forma la instrumentación de un sistema electoral se convierte no sólo en imprescindible sino, en la característica plena de la democracia representativa, en la que los ciudadanos otorgan a un candidato el ejercicio del poder público.

La libertad de Asociación y la Soberanía Popular son dos conceptos que tienen que ver indudablemente con la justificación de que el Estado colabore con los partidos y con la propia consideración constitucional de los partidos, pero como bien dice J. Claude Masclet, "aunque esta justificación puede encontrarse en el reconocimiento constitucional de los partidos, no por ello es necesariamente indispensable. Los principios de la libertad de asociación y de la soberanía popular bastarían para fundamentar la intervención del Estado."⁵

Desde esta óptica el financiamiento público se convierte en una obligación del Estado. En nuestro país las elecciones tienen como función designar a nuestros representantes populares y legitimarlos. Los ciudadanos no sólo aportan su sufragio sino también su confianza en la plataforma electoral y su apoyo a las decisiones políticas que en el futuro tomarán los depositarios del voto.

En México, como expresa Sartori, los partidos son instrumentos para alcanzar beneficios colectivos, para lograr un fin que no es meramente el beneficio privado de los militantes. Los partidos vinculan al pueblo a un gobierno.⁶

4. C.F. HONDRICH, Karl Otto, *Desarrollo económico, conflictos sociales y libertades políticas*, Euroamérica, S.A. Madrid, España, 1974 p.p. 81 y siguientes.

5. MASCLET, Jean Claude, *La reglamentación de la vida política*, p.6. Publicación de la Documentación Francesa, Secretaría General del Gobierno, 1961.

6. SARTORI, Giovanni, op. cit., p. 54

En síntesis existen suficientes consideraciones, tanto de carácter jurídico como político, que explican y justifican la participación del Estado en el financiamiento de la vida partidista. Sin embargo, como hemos reiterado, el sistema político y de partidos prevaleciente en cada nación, así como su grado de evolución son determinantes en el desarrollo de los sistemas de financiamiento.

3.2 LEGITIMIDAD DE LOS RECURSOS PUBLICOS EN LA LEGISLACION COMPARADA.

La principal variable que se puede identificar en relación al sistema de financiamiento de Partidos Políticos y candidatos instaurado en cada país es, sin duda, el status constitucional que se les concede; sin dejar de mencionar otras variables de gran importancia como son la situación económica del país; la mayor o menor participación ciudadana en la vida política; el marco de libertades públicas y el grado de su evolución democrática.

Es tan real la importancia de estos preceptos, que han servido para revocar mandatos en relación al financiamiento de partidos y candidatos. Tal fue el caso de la conocida determinación estadounidense *Buckley vs Valeo* (1974), que trajo como consecuencia la declaratoria de inconstitucionalidad sobre los límites de gastos individuales para financiar a candidatos, y que ahora sólo actúa en el caso de los candidatos presidenciales que acepten el financiamiento público: "La decisión tomada abiertamente defendía la protección de los derechos de la primera enmienda constitucional para asegurar el irrestricto intercambio de ideas para promover la política popular y el cambio social. Consecuentemente, la Suprema Corte declaró inconstitucional el límite de gastos sobre las campañas federales declaradas en la FECA de 1974, así como las restricciones sobre la cantidad que un candidato podía disponer usando sus propios recursos".⁷

En este caso, la defensa de la libertad de expresión, una de las garantías de la constitución norteamericana, sirvió para cambiar las formas del sistema de financiamiento, que ahora se considera como uno de los sistemas más peculiares por la forma en que son obtenidos los fondos de campaña.

Por su parte, la Constitución francesa ve en el financiamiento público una forma de detener el alza en los costos de las campañas electorales. En su artículo 4º expresa que: "Los partidos y los agrupamientos políticos compiten bajo la expresión del sufragio. Ellos se forman y ejercen su actividad libremente. Deben respetar los principios de la soberanía nacional y de la democracia".

7. ALEXANDER, Herbert E., op. cit., p.3

Como se puede observar, los partidos en Francia no cuentan con una caracterización específica, "de tal suerte que los partidos no poseen, en Francia, un estatuto general, pero sí obedecen a una serie de derechos categóricos (derechos de asociaciones, derecho electoral, derecho de la radio y la televisión, derecho parlamentario)".⁸

Una situación diferente presenta Alemania en donde se reconoce a los partidos, no solamente como asociaciones, y constitucionalmente se establece el compromiso que mantienen con la sociedad. El artículo 21º de la ley fundamental alemana dice que, "los partidos compiten en la formación de la voluntad política del pueblo. Su fundación es libre. Su organización interna debe ser conforme a los principios democráticos. Deben rendir cuentas públicamente de la proveniencia y del empleo de sus recursos así como de su patrimonio."

De manera similar la Constitución Española expresa, en forma específica, el reconocimiento de los partidos y, por lo tanto, fundamenta el desarrollo de un financiamiento de competencia estatal aún más claro. El artículo No 6 de la ley Española dice que, "...los partidos políticos expresan el pluralismo político, compiten en la formación y en la manifestación de la voluntad popular y son un instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres en el respeto de la Constitución y de la Ley. Su estructura y su funcionamiento deben ser democráticos."

En México, el Artículo 41º de nuestra Constitución Política establece que: "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 ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Los Partidos Políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo a 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 sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular.

La ley establecerá las reglas a las que se sujetarán el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales"(...)

Como podemos apreciar, la legislación mexicana otorga a los Partidos Políticos el carácter de entidades de interés público sujetas a derechos y obligaciones, siendo estas características las que posibilitan que reciban subsidio público.

8. MASCLÉ, Jean Claude., op. cit., p.7

3.3 ANTECEDENTES JURIDICOS SOBRE EL FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLITICOS EN MEXICO.

Variados son los cambios que ha presentado la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos desde que fuera promulgada. La evolución de la sociedad mexicana ha dado lugar al surgimiento de una amplia gama de organizaciones políticas y sociales que representan los más diversos intereses y las más variadas corrientes ideológicas. En la actualidad, el pluralismo es una de las principales características de nuestro sistema político. Existen cuatro momentos decisivos en lo que ahora denominamos sistema de financiamiento de partidos políticos; estos son: la reforma política de 1977, plasmada en la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE); La promulgación del Código Federal Electoral de 1987 (CFE); El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en 1990 (COFIPE) y la Reforma política de 1993, que dió lugar a importantes reformas al COFIPE.

Estos que nombramos "momentos", son verdaderos sucesos que han impactado fuertemente el desarrollo de las actividades políticas y electorales de nuestro país.

La LOPPE de 1977 representa la veta en donde el financiamiento de los partidos empieza a vislumbrarse como un sistema que puede ser perfeccionado para apoyar el desarrollo de la democracia. No obstante, tomar como punto de partida a la LOPPE de 1977 no significa que no hubiera elementos de interés en años anteriores, sino que es el punto en que se empiezan a desarrollar aspectos de suma importancia para la instauración del financiamiento público de los partidos.

Hasta 1977 los Partidos Políticos, en México como en otros países, recibían la consideración jurídica de "asociaciones", es decir se cumplía con el derecho de libertad de expresión y libertad de asociación para formar organizaciones políticas, pero no se conceptualizaban como titulares de derechos, aunque sí de algunas obligaciones, más bien reglamentarias.

Haciendo un breve recorrido por las legislaciones anteriores podemos ver que la ley electoral de 1918 mantenía escasos requerimientos para la conformación de un Partido Político como: ⁹

- Que hubieran sido fundados por una asamblea constitutiva de por lo menos cien ciudadanos.
- Que la asamblea elija una junta que dirija los trabajos del partido y que cuente con su representación política.

Por su parte, la ley electoral federal de 1946, según el estudio de Antonio García sobre la legislación electoral mexicana, tenía la pretensión de

9. GARCIA, Orozco, Antonio, *Legislación Electoral Mexicana 1812, 1966*, Ed. Aseo, México, 1989, p.233.

estimular el desarrollo y consolidación de grupos para que se convirtieran en partidos con registro, y es precisamente en esta ley cuando se conceptúa a los Partidos Políticos como asociaciones, las que tenían la obligación de obtener registro ante la Secretaría de Gobernación. Para constituir un partido era necesario, entre otros requisitos:

- Contar con un número no menor de 30 mil afiliados, distribuidos en las dos terceras partes de las entidades federativas, con no menos de 1000 ciudadanos en cada una.
- Atender a las normas de la Constitución Política y el respeto a las Instituciones.

Además, se dio lugar a la creación de los organismos electorales con la participación de los partidos, y así se creó la Comisión Federal de Vigilancia Electoral.

En la Legislación expedida en 1951, los Partidos Políticos tenían que cumplir algunos otros requisitos adicionales:

- Era necesario levantar actas de las Asambleas Estatales Constitutivas y certificarlas por un notario.
- Era obligación de los partidos contar con una publicación periódica que tendría que ser registrada.
- Para obtener el registro los partidos tenían que contar con 75 mil afiliados a nivel nacional y de mil a dos mil en las dos terceras partes de las entidades federativas.

De modo que en 1963 los Partidos Políticos tenían una estructura que si no podía considerarse sólida, al menos contaba con algunas bases para su ejercicio. Entonces es cuando se otorga a los organismos políticos minoritarios el derecho de contar con diputados en proporción a la votación obtenida; lo que les asignaba 5 diputados por un 2.5% de los votos obtenidos y un diputado más por cada .5 % de los votos adicionales, hasta llegar a 20 diputados por partido de oposición como máximo.

En el año de 1971 se introducen nuevas reformas a la ley electoral de 1963 y, en términos generales, se puede decir que estaban dirigidas al fortalecimiento de los diputados de partido, instituidos durante el régimen de López Mateos. Las principales reformas fueron:

- Hay una reducción en el porcentaje mínimo para obtener diputados de partido. Este porcentaje bajó de 2.5 a 1.5%.
- Se elevaron de 20 a 25 el número de diputados que podrían obtener los

partidos minoritarios.

- Se establecieron nuevas prerrogativas para los partidos políticos, que en adelante podrían ejercer el derecho de utilizar los medios de comunicación (televisión y radio) para el debate de la problemática nacional.
- Se otorgaron a los partidos, franquicias postales y telegráficas para el cumplimiento de sus objetivos específicos.
- El número necesario de afiliados para formar un organismo político disminuyó de 75 mil a 65 mil, con un mínimo de mil por cada entidad y cuando menos en las dos terceras partes de los estados.
- Se otorgó voz y voto a los Partidos Políticos nacionales en la integración de la Comisión Federal, las Comisiones Locales y los Comités Distritales.

Como podemos apreciar la evolución de la legislación electoral mexicana ha sido constante, atendiendo siempre a las condiciones políticas y sociales de cada etapa de nuestra historia.

Los avances son apreciables: las actividades de los partidos se encuentran reglamentadas; su personalidad jurídica se revela más definida: el sistema de financiamiento es más equitativo y en general los derechos y obligaciones de estas instituciones son más precisos.

3.3.1 Personalidad Jurídica de los Partidos Políticos

a) Reforma política de 1977

La iniciativa que consagraría a los Partidos Políticos como susceptibles de recibir apoyo para contar con un mínimo de elementos para sus actividades encaminadas a la obtención del voto, fue planteada por el Ejecutivo Federal.

Los partidos dejaron de ser simples asociaciones para ser considerados por la nación entidades de interés público, con pleno derecho de recibir las prerrogativas marcadas por la ley.

El Artículo 21º establece que: "Los partidos políticos nacionales son entidades de interés público. Para garantizar el ejercicio de sus funciones y con objetivo de que en su conjunto formen un sistema de partidos, esta Ley regula los procedimientos para su constitución y registro, el desarrollo de sus actividades, el cumplimiento de sus fines y su disolución. Los partidos políticos con registro gozarán de personalidad jurídica para todos los efectos legales".¹⁰

b) El Código Federal Electoral de 1987

Los procesos electorales federales de 1985 evidenciaron la necesidad de

10. Véase art. 21, Cap. 3, de la *Ley Federal de Organizaciones y Procesos Electorales, 1977*.

actualizar la legislación electoral. En ese contexto el ejecutivo federal envió al Congreso de la Unión una iniciativa para reformar esa legislación, con la cual el Código Federal Electoral sustituyó a la anterior LOPPE. Desde el punto de vista de la personalidad jurídica, el nuevo Código Federal Electoral conservó para los partidos políticos el estatuto de Entidades de interés público, precisando sus funciones y regulando su participación en los procesos electorales:

"ARTICULO 24.- Los Partidos Políticos son formas de organización política y constituyen Entidades de interés público. Conforme a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en este Código, tienen 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.

"ARTICULO 25.- El presente libro regula los procedimientos para la constitución, registro, desarrollo y disolución de los Partidos Políticos, las formas específicas de su intervención y responsabilidad en el proceso electoral y el desarrollo de sus actividades. Además establece las garantías para el cumplimiento de sus fines, el ejercicio de sus derechos y el disfrute de sus prerrogativas en los términos dispuestos por este Código.

Los Partidos Políticos gozarán de personalidad jurídica para todos los efectos legales".¹¹

c) El Código de Organizaciones y Procedimientos Electorales 1990

Como resultado del complejo proceso electoral federal de 1988 y del surgimiento de nuevos Partidos Políticos Nacionales en 1990 se actualizó nuevamente la legislación en la materia. La primera característica importante de esta reforma es que no fue producto de una iniciativa presidencial, como había sido tradición en nuestro país, sino el resultado de un auténtico juego de partidos y de la formación de consensos entre las diferentes fuerzas políticas.

El Código de organizaciones y procedimientos electorales es reglamentario del Artículo 41º constitucional en el que se fundamenta la constitución de los partidos políticos y la organización de los procesos electorales.

En este código se conservó la figura jurídica de entidades de interés público para los Partidos Políticos.

¹¹Al respecto véase Código Federal Electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de Febrero de 1987.

3.3.2 Financiamiento público

a) La reforma política de 1977

El financiamiento de los Partidos Políticos se movía entre la permisividad por ausencia de reglamentación y un incipiente financiamiento que era otorgado en especie. Con la reforma política de 1977 esta situación no tuvo un real cambio significativo, como veremos más adelante.

La LOPPE estableció cinco prerrogativas para los Partidos Políticos:¹²

- 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 las franquicias postales y telegráficas que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones.

Como podemos apreciar, durante la vigencia de la LOPPE (1977 - 1986), el financiamiento público a los Partidos Políticos se otorgaba principalmente en especie, con una excepción consistente en recursos que les eran suministrados en efectivo, para mantener su propio cuerpo de redactores y en apoyo a la edición de sus publicaciones mensuales.

b) El Código Federal Electoral de 1987

Por primera vez en la historia de la legislación electoral mexicana, el Código Federal Electoral de 1987 contempla un Título específico para el régimen financiero de los Partidos Políticos Nacionales, dividido en dos capítulos: el primero relativo al financiamiento público y el segundo relativo al régimen fiscal.

En materia de financiamiento público se estableció una cantidad para cada uno de los partidos políticos nacionales, con base en el costo mínimo de una campaña electoral para diputado multiplicada por el número de candidatos a diputados de mayoría relativa registrados. El monto resultante se distribuiría por mitades: la primera mitad de acuerdo al número de votos válidos que cada partido hubiese obtenido en la última elección para diputados federales y la otra mitad de acuerdo a los diputados federales obtenidos en la misma elección.

¹². Véase Art. 48 de la *Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales*, publicada en 1977.

Asimismo se estableció que los partidos políticos recibirían el monto de su financiamiento en tres anualidades, durante los tres años siguientes a la elección: la primera por el 20 % del total; la segunda por el 30 % y la última por el 50%.

Un punto a destacar en esta legislación es que se obligó a los Partidos Políticos a justificar anualmente, ante la Comisión Federal Electoral, el empleo del financiamiento público.

Cabe mencionar que este esquema de financiamiento público en efectivo no invalidó las siguientes prerrogativas de las que ya disfrutaban los partidos:

1. Acceso en forma permanente a la radio y la televisión.
2. Régimen fiscal especial
3. Franquicias postales y telegráficas

Por lo que se refiere al Régimen Fiscal de los Partidos, se estableció que no eran sujetos de algunos impuestos y derechos como son los relacionados con rifas, sorteos, ferias y festivales; impuestos sobre la renta en enajenación o arrendamiento de inmuebles adquiridos para el ejercicio de sus funciones; impuestos sobre la renta por los ingresos provenientes de donaciones de bienes en numerario o en especie y por último la exención de los derechos relativos a la venta de sus publicaciones.

c) El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales 1990.

Este Código mantuvo como prerrogativas de los Partidos Políticos Nacionales el acceso permanente a la radio y televisión; los beneficios de un régimen fiscal especial; las franquicias postales y telegráficas y amplió considerablemente el financiamiento público directo (en efectivo).

Así, durante la vigencia de este código los Partidos Políticos Mexicanos reciben recursos por los siguientes cuatro conceptos: ¹³

- A) Por actividad electoral;
- B) Por actividades generales, como entidades de interés público;
- C) Por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos;
- D) Por actividades específicas como entidades de interés público (educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política y tareas editoriales).

Nuevamente se establece la obligación de que los Partidos Políticos informen anualmente al Instituto Federal Electoral sobre el empleo del financiamiento público.

13. Véase Art. 49 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales 1990.

3.3.3 Integración de los Organos Legislativos.

a) La Reforma Política de 1977

El artículo 52 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecía que la Cámara de Diputados estaría integrada por 300 diputados de mayoría relativa, elegidos mediante el sistema de distritos electorales uninominales y hasta por 100 diputados de representación proporcional, electos mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales. Por su parte, la Cámara de Senadores se encontraba integrada por dos miembros de cada entidad federativa, nombrados en elección directa y renovada íntegramente cada seis años.

b) El Código Federal Electoral 1987

El artículo 14 del Código Federal Electoral establece que la Cámara de Diputados se integra con 300 diputados electos por mayoría relativa y 200 electos según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales. La Cámara de Senadores se integra con dos miembros por cada estado y dos por el Distrito Federal, electos directamente por mitad cada tres años y por el principio de mayoría relativa. Uno de los cambios constitucionales en este periodo fue la cláusula de gobernabilidad. A través de una escala móvil se estableció que si ningún partido lograba la mayoría absoluta de los votos, el partido que obtuviera el mayor número de votos, por ley obtendría el 50 % más uno de los diputados (tres años más tarde se determinó que para poder ejercer la cláusula, había que obtener al menos el 35% de la votación).

c) El Código de Organizaciones y Procedimientos Electorales 1990

El COFIPE establece en sus artículos 9º, 10º y 11º el sistema electoral del país y en ellos se especifica que la Cámara de diputados se integra con 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y otros 200 que serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales. Por su parte la Cámara de Senadores será integrada por dos miembros por cada estado y dos por el distrito federal electos por mayoría relativa y voto directo, siendo renovada la Cámara por mitad cada tres años.

3.4 LA REFORMA POLITICA DE 1993 EN MATERIA DE FINANCIAMIENTO.

3.4.1 Consideraciones Generales

En 1993, motivados por una exhortación presidencial y por la necesidad de avanzar en el perfeccionamiento de nuestros procesos democráticos, los Partidos Políticos emprendieron el camino de una nueva reforma política.

Para tal efecto se constituyó una comisión, formada por diputados de los seis Partidos Políticos Nacionales con registro definitivo, que en el seno de la propia Cámara debatió largamente los términos de la nueva reforma.

Entre los avances logrados en las reformas a esta legislación destacan, sin duda, las relativas al financiamiento de los Partidos Políticos. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1993 en su título tercero denominado "De las prerrogativas, acceso a la radio y televisión y financiamiento de los Partidos Políticos" contempla importantes adiciones en la materia.

Además de mantener las prerrogativas y el financiamiento público directo, la reforma establece algunas normas en materia de financiamiento privado; se obliga a los partidos a contar con órganos internos responsables de la administración de su patrimonio y de sus recursos financieros; se legisla la obligación de presentar informes anuales y de campañas políticas en los que se contemplen los ingresos y gastos que realicen los partidos; se acuerda la formación de una comisión de miembros del consejo general del Instituto Federal Electoral para el dictamen de estos informes y se establecen topes a los gastos efectuados en campañas electorales.

Como podemos apreciar, los avances hacia el establecimiento de un sistema integral de financiamiento de los Partidos Políticos y de las campañas electorales son de gran importancia y merecen un análisis más detallado.

3.4.2 Financiamiento público

La reforma mantiene las cuatro modalidades de financiamiento público directo establecidas en el código anterior y agrega una quinta que tiene como propósito apoyar el desarrollo de los Partidos Políticos. De esta forma el financiamiento público queda conformado de la siguiente manera: ¹⁴

a) Por actividad electoral

Para determinar los montos asignables fue necesario que el Instituto Federal Electoral determinara los costos mínimos de campañas para diputado y senador.

14. Véase Art. 46 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales 1993.

Esas cantidades, multiplicadas por el número de candidatos propietarios a diputados de mayoría relativa y por el número de candidatos propietarios a senadores, dan la cifra total a distribuir por ese concepto, misma que se divide entre la votación nacional emitida, determinándose así el valor unitario del voto.

A cada partido se le asigna la cantidad que resulte de multiplicar el valor unitario del voto por el número de votos válidos que hayan obtenido en la elección de diputados por mayoría relativa y en la elección de senadores.

La legislación mantuvo el esquema de asignación del financiamiento durante los tres años siguientes a la elección en los mismos porcentajes establecidos en la legislación anterior, es decir 20, 30 y 50 % para cada uno de esos años.

b) Por actividades generales como entidades de interés público

En este caso el financiamiento es el equivalente al 10 % del monto total determinado por actividades electorales y se distribuye anualmente, por partes iguales, entre los Partidos Políticos con registro definitivo.

c) Por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos.

De acuerdo con este código, cada Partido Político recibirá anualmente una cantidad equivalente al 50 % del monto anual del ingreso neto que por concepto de dietas hayan percibido los diputados y senadores el año inmediato anterior.

d) Por actividades específicas como entidades de interés público

Por actividades específicas se entiende la educación y capacitación política; la investigación socioeconómica y política y las tareas editoriales de los partidos. El consejo general del Instituto Federal Electoral determinará el monto del apoyo por este concepto, que no podrá ser mayor al 50% anual de los gastos comprobados, erogados por esos conceptos, por los Partidos Políticos en el año inmediato anterior.

e) Para el desarrollo de los Partidos Políticos

Para desarrollo se establece un monto adicional, equivalente al 5% de la cantidad total destinada al financiamiento por actividad electoral, el que se podrá incrementar hasta en un tanto más si el Partido Político obtuvo la votación por sí mismo.

Esta opción de financiamiento se reserva para los Partidos Políticos que conserven sus registros y cuya votación en la pasada elección de diputados haya quedado entre el 1 y el 5 % del total de la votación emitida para esa elección, así como para los que hubiesen obtenido registro definitivo o condicionado con fecha posterior a la última elección.

La reforma establece también el financiamiento público para los Partidos

Políticos que no hubieren obtenido el 1.5% de la votación emitida en cualquiera de las elecciones federales, pero que hubieran conservado su registro, así como para aquellos partidos que hubieren obtenido su registro en fecha posterior a la última elección.

3.4.3. Financiamiento Privado

El financiamiento privado se compone de los siguientes rubros (para mayor referencia ver el cuadro 3).

a) Financiamiento de Militantes, Organizaciones y Candidatos.¹⁵

Se establece que los Partidos Políticos podrán recibir aportaciones por cuotas ordinarias y extraordinarias de sus afiliados; por aportaciones de sus organizaciones sociales y por cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas, estableciendo para ello los siguientes requisitos:

- I. Que se expida recibo de las cuotas o aportaciones recibidas y que se conserve copia del mismo.
- II. Que cada partido determine libremente los montos mínimos y máximos y la periodicidad de las cuotas ordinarias o extraordinarias de sus afiliados, así como las aportaciones de sus organizaciones.
- III. Que el órgano interno responsable del financiamiento de cada partido fije los límites para las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten para sus campañas.

b) Financiamiento de Simpatizantes

De conformidad con lo establecido en el código este tipo de financiamiento está 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. Estas aportaciones deberán sujetarse a las siguientes reglas:

- I. De las aportaciones en dinero deberán expedirse recibos foliados, en los que se harán constar los datos de identificación del aportante.
- II. Las aportaciones en especie se harán constar en un contrato celebrado conforme a las leyes aplicables.

15. Véase art. 49, párrafo 11, del Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales de 1993.

- III. Las aportaciones en dinero que realice cada persona física o moral facultada para ello tendrán un límite anual, para las primeras equivalente al 1% y para las segundas al 5% del monto total del financiamiento público otorgado a los Partidos Políticos en el año que corresponda.
- IV. Las aportaciones en dinero que se realicen en parcialidades (cuotas) no podrán rebasar durante el año los límites establecidos en el punto anterior.
- V. Las aportaciones de bienes muebles e inmuebles deberán destinarse únicamente al cumplimiento del objetivo del Partido Político.

c) Financiamiento Propio

Está constituido por los ingresos que los partidos obtengan de sus actividades promocionales, tales como: conferencias; espectáculos; juegos y sorteos; eventos culturales; ventas editoriales; de bienes y de propaganda utilitaria (autofinanciamiento); así como por los rendimientos financieros que se obtengan de fondos o fideicomisos creados con su patrimonio o con las aportaciones que reciban. Para el autofinanciamiento se establece la obligación de reportar los ingresos obtenidos por estas actividades en los informes respectivos, y para los rendimientos financieros se establece la obligación de que los fondos y fideicomisos que se constituyan sean manejados a través de operaciones bancarias y financieras, con excepción de la adquisición de acciones bursátiles, y de utilizar los rendimientos para el cumplimiento de los objetivos del Partido Político.

3.4.4 Prohibiciones y Limitaciones

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:¹⁸

- a) Los poderes ejecutivo, legislativo y judicial de la federación y de los estados y los ayuntamientos.
- 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.
- h) Los partidos políticos no podrán solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo.

18. Véase Art. 49, párrafo 2 del Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales de 1993.

- i) Las aportaciones que se realicen a los Partidos Políticos no serán deducibles de impuestos.

3.4.5 Organos de Control Interno

Una de las más importantes modificaciones efectuadas al COFIPE la constituye la obligación que se establece de que cada Partido Político cuente con un órgano responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros y de la presentación de informes de ingresos anuales y de campaña, que constituyen también una innovación que comentaremos más adelante.

Otras de las obligaciones de estos órganos serán las de expedir recibos de las cuotas o aportaciones que reciban y establecer los límites de las cuotas personales y voluntarias que los candidatos aporten para sus campañas.

Entendemos que más allá de las funciones que la ley asigna a estos órganos, su función práctica debe asemejarse a la de una contraloría interna. Es decir, que debe establecer los sistemas y procedimientos para el registro y control de las operaciones financieras del partido, así como para salvaguardar sus recursos y su patrimonio y establecer los sistemas de información que le son correlativos.

3.4.6 Presentación de Informes

Como una medida para inducir transparencia en el financiamiento de los Partidos Políticos y de las campañas electorales, así como para informar a la sociedad sobre el origen y aplicación de los recursos destinados a estas entidades, la nueva legislación establece la obligación de que el órgano de control interno de cada Partido Político presente los siguientes informes:¹⁷

Informes anuales

Se deben presentar dentro de los noventa días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte y debe incluir el reporte de ingresos totales y gastos ordinarios que los partidos hayan efectuado durante el ejercicio.

Informes de campaña

El origen de los recursos y el monto y destino de las erogaciones efectuadas en cada una de las campañas políticas deberá ser reportado en un informe detallado que deberá ser presentado dentro de los 90 días siguientes al día de la elección. Las erogaciones previstas para las campañas se clasifican en tres grandes rubros:

- Gastos de propaganda
- Gastos operativos de campaña
- Gastos de propaganda en prensa, radio y televisión.

17. Véase Art. 182-A del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1983.

3.4.7 Organismo de control externo.

Otra importante modificación al COFIPE la constituye la creación de una Comisión de Consejeros, designada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, que tendrá la función de revisar los informes que los Partidos Políticos presenten sobre el origen y destino de sus recursos anuales y de campaña. Adicional a esta facultad, la mencionada Comisión será el órgano encargado de recibir quejas sobre el origen y la aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los Partidos Políticos. Así mismo, podrá proponer al consejo general del IFE el establecimiento de lineamientos y formatos para ser utilizados en los informes que presenten los partidos, y podrá solicitar a los órganos responsables del financiamiento de cada Partido Político la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado en los informes.

En relación a su estructura, la ley prevee que la Comisión podrá contar con el personal técnico que autorice el Consejo General y con el apoyo y soporte de la dirección ejecutiva de prerrogativas y Partidos Políticos del propio IFE.

La Comisión contará con 60 días para revisar los informes anuales y con 120 días para revisar los informes de campaña presentados por los Partidos Políticos. Al vencimiento de los plazos establecidos en la legislación la Comisión deberá elaborar un dictamen consolidado que presentará al Consejo General del IFE y que deberá contener:

- a) El resultado y las conclusiones de la revisión de los informes que hayan presentado los Partidos Políticos.
- b) En su caso, la mención de los errores o irregularidades encontradas en los mismos; y
- c) El señalamiento de las aclaraciones o rectificaciones que presentaron los Partidos Políticos.

El artículo 49-A del COFIPE establece también los procedimientos, tanto para la aplicación de sanciones como para la impugnación, en el caso de que los dictámenes mencionados contemplan alguna irregularidad.

3.4.8 Límite de aportaciones

Otro de los factores relacionados con la transparencia de las finanzas de los partidos en las campañas electorales y con la mayor equidad en la competencia política es, sin duda, el establecimiento de límites para las aportaciones que los partidos y candidatos pueden recibir tanto de sus militantes y simpatizantes como de cualquier otra persona física o moral interesada en proporcionar recursos. Por ello en nuestra legislación se establecen los siguientes límites:

El financiamiento por parte de simpatizantes no puede exceder el equivalente al 1% en el caso de personas físicas, y al 5% tratándose de personas morales, del monto total del financiamiento público. (Ver cuadro 4)

3.4.9 Topes a los gastos de campaña

Con el propósito de que la competencia electoral se realice sobre bases de igualdad y equidad y de evitar que los votantes queden atrapados por la influencia de un Partido Político que cuente con mayores recursos, se consideró conveniente establecer límites a los gastos que los Partidos Políticos pueden realizar en las contiendas electorales. Corresponde al Consejo General del IFE determinar el tope de gastos de la campaña presidencial y a las juntas distritales y locales determinar el tope de gastos de campaña, respectivamente, para Diputados de mayoría relativa y para Senadores.

Para el establecimiento de topes de gasto se consideran los siguientes conceptos:¹⁸

a) Gastos de Propaganda:

Comprenden los realizados en bardas; mantas; volantes; pancartas; equipos de sonido; eventos políticos realizados en lugares alquilados; propaganda utilitaria y otros similares.

b) Gastos operativos de campaña:

Comprenden los sueldos y salarios del personal eventual; arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles; gastos de transporte de material y personal; viáticos y otros similares.

c) Gastos de propaganda en Prensa, radio y televisión:

Comprenden los realizados en cualquiera de estos medios, tales como: mensajes; anuncios publicitarios y similares; tendientes a la obtención del voto.

3.4.10 Difusión de los informes financieros de los partidos políticos

Con el propósito de que la sociedad cuente con información suficiente en materia de financiamiento de Partidos Políticos y campañas electorales, se establece que el Consejo General del IFE acordará los mecanismos para la difusión pública de los dictámenes y en su caso de las resoluciones sobre los informes que presenten los partidos. Asimismo se determina que los informes anuales de partidos deberán publicarse en la gaceta del Instituto Federal Electoral.

18. Véase el art. 192-A del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1993.

3.4.11 Integración de Organos Legislativos

La integración de la Cámara de Diputados se mantiene en 500 miembros, 300 electos por el principio de mayoría relativa y 200 por el de representación proporcional. Es importante señalar que el artículo 54 constitucional dispone que en ningún caso un Partido Político podrá contar con más de 315 diputados por ambos principios, y que ningún Partido Político que haya obtenido el 60% o menos de la votación nacional emitida podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios. Aspecto de suma importancia para la dirección de la Cámara de Diputados, que elimina la cláusula de gobernabilidad implementada en 1987.

Para la integración de la Cámara de Senadores se eleva el número a cuatro por cada uno de los Estados de la Federación, de los cuales tres serán elegidos por votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. La Cámara se renovará totalmente cada seis años.

Esta nueva fórmula para la integración de la Cámara de Senadores permite la incorporación de la primera minoría de cada estado al Senado. Y además, representa un incremento al financiamiento público para los Partidos Políticos, producto de la ampliación de la base para la determinación del mismo.

Hasta aquí hemos visto que la legislación mexicana ha tenido diversas reformas que influyen directamente en el desarrollo de un sistema de financiamiento de partidos. Sin duda, las modificaciones al COFIPE son resultado de un amplio trabajo de concertación entre todos los Partidos Políticos Nacionales, dirigido a mejorar la organización y desarrollo de los procesos electorales, a fortalecer a los Partidos Políticos como el medio de intermediación por excelencia entre el Estado y la sociedad y a consolidar nuestro sistema de partidos, lo que sin duda dará mayor certidumbre y credibilidad en los comicios electorales. Sin embargo, a efectos del presente trabajo, destaca lo pertinente al financiamiento de la vida política. Un análisis comparativo entre las normas relativas a este tema contenidas en el código vigente hasta 1993 y el código reformado da cuenta de la magnitud de las reformas aprobadas.

Desde luego que es largo el camino que tendremos que recorrer para ampliar y perfeccionar la norma en materia de financiamiento a partidos políticos, sin embargo, esta tarea deberá ser paralela al desarrollo y perfeccionamiento de nuestra vida democrática.

El financiamiento de los partidos y campañas en México, con todo lo que esto implica, tiene un gran reto por delante que será aplicable en la próxima contienda electoral federal. Tal vez habría que agregar que es ahora cuando el comienzo del sistema de financiamiento de este tipo arranca.

CUADRO 3
CARACTERÍSTICAS GENERALES
FINANCIAMIENTO A PARTIDOS POLITICOS QUE NO PROVIENE DEL ERARIO PUBLICO

Modalidad del financiamiento	Tipo de recursos	Obligación del partido
Financiamiento por militancia	<ul style="list-style-type: none"> • Cuotas obligatorias y extraordinarias de sus afiliados. • Aportaciones de sus organizaciones sociales y por cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas 	<p>Expedir recibo de las cuotas o aportaciones recaudadas.</p> <p>Determinar el límite de las aportaciones de los candidatos a sus campañas</p>
Simpatizantes	<ul style="list-style-type: none"> • Aportaciones o donativos en dinero o en especie hechas a los partidos políticos por personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país. • Se excluye como aportantes a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de los Estados, dependencias de la Admón. Pública, estatal o municipal, ministros de culto, Iglesias o agrupaciones de cualquier religión y secta, empresas de carácter mercantil, etc. (Art.49 párrafo 2). 	<ul style="list-style-type: none"> • Expedir recibos foliados incluyendo los datos del aportante, salvo que hubieran sido obtenidas mediante colectas. • Celebrar contrato en el caso de las aportaciones que se realicen en especie
Autofinanciamiento	<ul style="list-style-type: none"> • Ingresos que los partidos obtengan de sus actividades promocionales o cualquier otra similar que realicen para allegarse fondos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reportar los ingresos obtenidos en los reportes respectivos
Rendimientos financieros, fondos y fideicomisos	<ul style="list-style-type: none"> • Los partidos pueden crear fondos o fideicomisos con su patrimonio o con las aportaciones que reciban adicionalmente a las previstas por los fondos públicos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Determinar los Instrumentos bancarios que manejarán los recursos, exceptuando las acciones bursátiles.

Fuente: Art. 49 del Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales 1993.

4

LA EXPERIENCIA EN OTROS PAISES

4.1 ESTADOS UNIDOS

4.1.1 Sistema de partidos

Estados Unidos se rige por un sistema presidencial, con una base bipartidista con alternancia en el poder -sistema de partidos competitivo-, y un sistema electoral de escrutinio mayoritario en una sola vuelta.

Una de las características notables del sistema estadounidense es la alternancia en el poder entre las dos representaciones partidistas: Demócratas y Republicanos. Actualmente, desde enero de 1993, los Demócratas detentan al poder a través de la presidencia de William Clinton, dejando atrás los periodos electorales en que habían predominado los Republicanos. Hay que agregar que los 434 miembros que integran la Cámara de Representantes (258 Demócratas y 175 Republicanos) y los 100 senadores, actúan de forma combinada, mediante un juego de poder en el que, frecuentemente, es necesario que ambas partes, el poder ejecutivo y legislativo, reciban la aprobación del otro para poder poner en marcha algún programa; como el caso de la aprobación del Tratado de Libre Comercio con México y Canadá.

Conjuntando estos factores, podemos decir que el estadounidense es un sistema electoral y político que otorga mayor preeminencia a los individuos y a los asuntos locales. Tal vez por ello, para los integrantes del cuerpo colegiado de los Estados Unidos el partido, como figura, no resulta absolutamente obligatorio.

4.1.2 Financiamiento público

a) Partidos Políticos

En los Estados Unidos de Norteamérica el financiamiento público se encuentra poco desarrollado como sistema para allegarse recursos. Esto se debe, principalmente, a la forma en que se imponen las restricciones en cuanto a los ingresos y límites de gastos. Este fenómeno se aprecia más en el caso de los partidos políticos. Existe una posibilidad de que los partidos puedan subvencionarse con recursos públicos y se trata del caso de la convención nacional de los partidos y en la que se nominará a los candidatos a la contienda

electoral. Así, los partidos que quieran beneficiarse del subsidio lo deben notificar a la Comisión Federal Electoral (FEC). "El monto de ese subsidio es idéntico para los dos grandes partidos (9,220,000 dólares en 1988); los otros partidos podrán recibir una subvención calculada en función del número de votos que hayan obtenido en la última elección presidencial con respecto a los dos grandes partidos."¹

La estructura del gobierno norteamericano en relación con la aplicación de leyes a nivel estatal también influye sobre la forma del financiamiento. Así, podemos ver que "además de Minnesota, North Carolina y Rhode Island, otros diez estados ofrecen fondos a los partidos políticos, aunque con algunas reglamentaciones en la distribución y uso del dinero. Los partidos en Rhode Island, por ejemplo, están limitados a usar el dinero para propósitos administrativos. En Ohio y en Utah, el dinero colectado por el Estado se divide igualmente entre el partido estatal y el comité distrital del partido"².

b) A candidatos o campañas políticas

El financiamiento para los candidatos en forma de subsidio se encuentra relacionado con la imposición de límites de gastos y cantidad de recursos de orden privado. La ley que determina la normalidad al respecto, la FECA (Federal Election Campaign Act), desde su promulgación ha estado en batalla constante por la determinación de límites de gastos y esto ha influido para que se acepte el sistema de financiamiento de orden público. Hasta la reforma de 1976, la FECA no imponía límites a los gastos excepto para los candidatos a la presidencia que aceptaran financiamiento con dinero público, y que aún sigue prevaleciendo.

En este caso existe un sistema plenamente establecido para que se recauden los recursos. Así, los candidatos que hayan resultado de la convención nacional y que cuenten con el 25 % de votos en la elección presidencial precedente pueden solicitar el subsidio público. El sistema de financiamiento dispone de los recursos obtenidos de los ciudadanos que decidan que de su declaración de impuestos 1 o 2 dólares sean destinados al fondo especial para la campaña presidencial, el sistema Tax Checkoff (Presidential Election Campaign Fund). Para mantener el financiamiento público, las legislaciones estatales han incrementado el monto del checkoff, como Minnesota a 5 dólares, o bien reemplazan la falta de contribuyentes con la renta pública, acción adoptada por New Jersey³.

La factibilidad del financiamiento público se encuentra en dependencia de los contribuyentes que pagan impuestos y que tienen disposición para colaborar con el *Tax Checkoff*. Hasta ahora el sistema ha provisto más que el dinero suficiente para cubrir los fondos públicos, certificando las elecciones

1. MASCIET, Jean Claude, *Las reglas del financiamiento de la vida política*, p.65. Publicación de la Documentación Francesa, Secretaría General del Gobierno Méjico, 1991.

2. ALEXANDER, Herbert E., *Financing politics: Money, elections and Political reform*, Washington D.C., CQ Press 1982, p.143

3. *Ibid.*, p.142

generales y de prenombración presidencial. Se puede decir que, "dentro de los límites de financiamiento de 1988 cada candidato tenía permiso de gastar 27.7 millones de dólares durante la postulación a la nominación; 23.1 millones para actividades de campaña y 4.6 millones o otro adicional 20 %"⁴.

Esta forma de financiamiento se ha demostrado nada despreciable ya que, aún con las obligaciones y restricciones que representa, los candidatos a la presidencia han optado por la subvención pública.

Como hemos visto, en general, los recursos del Estado Norteamericano privilegian a las organizaciones políticas mayoritarias, pero hay un cambio al respecto. La disposición más reciente sobre subsidio a los candidatos se refiere a la decisión de julio de 1983, en la que se establece que "los candidatos de los partidos minoritarios tienen la posibilidad de solicitar un subsidio público proporcional a su récord siempre y cuando rebasen el 5 % de los votos, o si hubieran alcanzado el 5% de los mismos en la elección presidencial precedente"⁵.

Sólo bastaría agregar que aquellos candidatos que hayan aceptado el financiamiento público, no pueden aceptar ninguna aportación directa de carácter privado, pero si podrán beneficiarse de dinero que provenga de vías colaterales. Esto lo veremos más adelante, en el tema del financiamiento privado.

Distribución de la subvención:

Para que los candidatos puedan acceder a los recursos en las elecciones primarias deben recaudar 100,000 dólares (5 mil dólares en al menos 20 estados). Estableciéndose un límite de 250 dólares por contribuyente. Los candidatos reciben una cantidad similar equivalente a la que se recauda, con un tope máximo de 5 millones de dólares.

Para elecciones generales, los partidos que hayan obtenido en las elecciones anteriores el 25% de los votos obtienen una cantidad por cada uno de los ciudadanos con derecho a votar. Los candidatos con menos del 25% y más del 5% de sufragios reciben una cantidad proporcional al número de votos recibidos (los recursos son entregados antes de las elecciones).

4.1.3 Financiamiento privado

a) Partidos

La figura de los partidos políticos en Estados Unidos, como ya hemos mencionado, no tiene una posición fortalecida, y sobre esa calidad en algo ha influido precisamente la forma de financiamiento para las actividades políticas, aunque tampoco su definición se podría reducir a ese sólo aspecto. El hecho de que los recursos para apoyar las campañas sean recibidos por los candidatos principalmente, bien sea a través de los Comités de Acción Política o de formas colaterales de financiamiento, ha provocado que los recursos hacia

4. ALEXANDER, Herbert E., "Comparative political finance in the 80's, Washington, Public Affairs, s.f., p.p. 100-101
5. MASCLET, Jean Claude., op. cit., p.65

los partidos sean menores y en el caso de las campañas para presidente o vicepresidente sean prohibidos totalmente.

En el caso de los partidos se permiten donaciones individuales hasta 20 mil dólares, lo mismo ocurre en el caso de los PAC.

Existen otras formas de allegarse recursos además de las cuotas de los afiliados, esto es a través de formas indirectas que constituyen el "dinero blando" o lo que los americanos conocen como *soft money*. A decir de Herbert Alexander, "los partidos no están exentos del beneficio del *soft money* a nivel estatal y local. Más aún, la estructura de la ley permite gastos coordinados (*coordinated expenditures*), que permiten que los partidos nacionales y los comités estatales puedan pagar algunos de los gastos de los candidatos"⁶. De esta manera, además de las formas contempladas en la legislación norteamericana, en la práctica se aplican también otros mecanismos que permiten a los partidos allegarse recursos. (El tema se ha convertido en materia de debates en el congreso). Este tipo de recursos o *soft money*⁷ (dinero blando) es responsable de donaciones grandes y es propiciado por la ausencia de leyes que impongan límites a las donaciones de individuos o corporaciones hechas a los partidos políticos o a sus comités nacionales⁸.

b) Candidatos y campañas políticas

En Norteamérica, el sistema de financiamiento privado es normado a través de un conjunto de reglas que permite ciertas donaciones y restringe otras. Por ejemplo, se imponen límites federales a los candidatos presidenciales que aceptan los recursos públicos, además del límite de 50 mil dólares sobre las contribuciones que el propio candidato y sus familiares pueden hacer a la campaña.

Un caso que hay que tomar en consideración en lo que corresponde al financiamiento de los candidatos con recursos de orden privado, es que las campañas de los candidatos que compiten por las bancas del congreso no cuentan con el beneficio del financiamiento público y, por lo tanto, no se sujetan a restricciones para obtener recursos de otras fuentes, salvo las que se imponen a los PAC (ver cuadro 2). Los partidos políticos son otras de las fuentes de financiamiento de los candidatos al congreso estadounidense, aunque no son las más importantes. "De ello hay dos interpretaciones: para algunos, la declinación es una evidencia del rol desproporcionadamente creciente jugado por los PAC, mientras que para otros, es un resultado de las modificaciones

6. ALEXANDER, Herbert E., op. cit., p.121

7. El término se refiere a los fondos que son adquiridos de fuentes fuera de las restricciones de la ley federal, pero que son gastados en actividades que tienen la intención de afectar el resultado de las elecciones federales. Así lo expresa Herbert ALEXANDER, en *Financing politics: Money, elections and Political reform*, Washington D.C. CQ Press 1992, p.96

⁸ De esta manera llega lo que en los Estados Unidos se llama "dinero blando". En las campañas, cientos de individuos donan hasta 100,000 dólares al partido. Bush, por ejemplo formó una asociación, llamada el grupo de los cien, refiriéndose a que sus miembros habían dado más de 100,000 dólares al partido. Aun así la mayor donación que recibió un partido político estadounidense el año pasado (campaña electoral 1998), fue de 300,000 dólares al partido Demócrata, del sindicato *scorero*.

de las leyes, que restringieron a los partidos de la asistencia total a sus diferentes candidatos"⁸. (ver cuadro 2)

"La ausencia del financiamiento público para los candidatos al Congreso significa que no existe ninguna obligación para ellos de aceptar voluntariamente los límites de gastos"⁹.

De esta forma, a la luz de la legislación federal, existen variadas formas para allegarse recursos, y en todos los casos lo que prevalece es la limitación de donaciones privadas de forma directa.

Los PAC o Comités de Acción Política representan una característica especial dentro del sistema de financiamiento privado de la política norteamericana. " Un PAC normalmente es organizado por un grupo empresarial, laboral, profesional, agrario, ideológico, o por un grupo que busca fondos políticos voluntariamente de sus miembros, accionistas o empleados con el propósito de conjuntar muchas contribuciones pequeñas en una mayor"¹⁰.

En términos generales se puede decir que los PAC utilizan dos métodos para obtener fondos que después ocuparán para apoyar una candidatura directa (abierta) o indirectamente. Estos son, el apoyo a los gastos electorales con los límites fijados para la elección, y los gastos independientes, es decir fuera de la competencia de los candidatos, teóricamente sin autorización expresa de los candidatos.

Dentro de la tipificación de las posibilidades que tienen los PAC para apoyar a los candidatos existen ciertas generalidades sobre la recaudación de fondos. En este sentido, una persona moral puede donar a través de un PAC hasta 5 mil dólares a todo candidato por cada etapa del proceso electoral y 15 mil dólares al comité nacional de un partido en forma anual.

Hay que decir que los PAC además de participar en forma directa en los gastos, por ejemplo de una campaña, pueden efectuar gastos independientes, los que al menos teóricamente se realizan sin el consentimiento de los candidatos. Entre estos gastos independientes se cuenta el realizado en contra de un candidato, generalmente en medios de comunicación.

Lo específico de los límites en contribuciones:

Para hablar, en términos generales, sobre las contribuciones que pueden aportar los individuos u organizaciones, hay que decir que, como afirma Herbert Alexander, en los Estados Unidos existen posiciones diferentes sobre la cuestión de restringir la suma que un ciudadano puede donar a un candidato, partido o comité de acción política. De los 50 estados, 21 permiten donaciones ilimitadas, esto al comienzo de 1991.¹¹

Virtualmente en otros estados se atienen a los máximos de entre mil a 5 mil dólares para contribuciones individuales. De acuerdo con el estudio de Alexander, 20 estados prohíben las contribuciones corporativas directas, 18 establecen restricciones sobre la suma que pueden donar y los 12 restantes no

8. ALCOCER, Jorge, op. cit., p.35

9. *Ibid.*, p.118

10. *Ibid.*, p.58

11. *Ibid.*, p.137

tienen límites. Además 20 estados limitan las contribuciones de los sindicatos de alguna forma y 30 no presentan otras restricciones.

4.1.4 Obligaciones

a) Partidos

Los candidatos de un partido que deseen beneficiarse del subsidio público deben encontrarse investidos por la convención de su partido y, 14 días después de la convención, deberán presentar una solicitud ante la FEC, adquiriendo con ello el compromiso de publicar sus cuentas de campaña y limitar los gastos de su campaña contemplando el subsidio público, los excedentes de la campaña primaria y la aportación personal de fondos.¹²

Los partidos se encuentran obligados a presentar un reporte de las donaciones que reciban y también de la forma en que destinan recursos a las campañas de los candidatos.

b) candidatos

Hay ciertas obligaciones que tienen los candidatos al ser partícipes del financiamiento público o privado y que se refieren principalmente al control de cuentas, entre ellas:

Para recibir los fondos de campaña es necesario que el candidato designe previamente, al inicio de la contienda electoral, un comité electoral que se encargará de administrar las contribuciones y los gastos.¹³

A este respecto, las cuentas de contribuciones y gastos de los candidatos deben ser depositadas ante la Comisión Federal Electoral. Asimismo, es obligación de los candidatos registrar las donaciones que reciban por más de 5 mil dólares. Si las contribuciones se hacen en efectivo, no pueden ser mayores de 100 dólares.

En el caso de que un candidato haga un gasto independiente, lo debe reportar 24 horas después ante la Comisión Federal Electoral a efectos de concentrar la información. Además, los candidatos deben informar a la Comisión Electoral, FEC, la cantidad y el nombre de cualquier individuo o PAC que les done más de 200 dólares. Aún cuando no corresponde a los partidos o a los candidatos, es importante mencionar que los PAC deben estar registrados ante la autoridad competente -la FEC, por lo menos 6 meses antes del proceso electoral- y contar con más de 50 donantes.

En relación a las contribuciones, hay que agregar que -aun cuando no se encuentren limitados por la ley- los gastos independientes (*independent expenditures*) deben ser declarados ante la FEC.

12. MASCLEY, Jean Claude., op. cit., p.65

13. Ibid., p. 80

4.1.5 Organos de control

a) Interno

En el caso de la elección presidencial, el candidato debe constituir un órgano que se encargue de administrar las cuentas de campaña, ingresos y egresos, y que presente ante el organismo competente los reportes necesarios y legalmente establecidos.

b) Externo

El órgano rector del sistema de financiamiento de los Estados Unidos es la Comisión Federal Electoral (*Federal Election Commission*). Este órgano está formado por 3 miembros del partido Demócrata y 3 del Republicano, controlados por el Congreso y por el propio Presidente de los Estados Unidos, a quienes informan de sus actividades.

4.1.6 Límites de gastos de campaña

Los límites a los gastos de campañas o partidos se encuentran influenciados indudablemente por el sistema de financiamiento. Podemos ver que los límites más estrictos, por así decirlo, son los de las campañas presidenciales, ya que en muchos de los 50 Estados que conforman la Unión Americana todavía se debate si deben imponerlos a otro de tipo de candidatos, ya que además de los gastos realizados directamente por ellos, están los recursos de organizaciones (PACS) que recaban fondos para sus campañas.

"Límites estatales: los candidatos están sujetos a limitaciones adicionales referentes a los gastos asignados de 27.7 millones de dólares (1988). Asimismo los gastos para las elecciones primarias están restringidos a un monto basado en el número de ciudadanos en edad de votar multiplicado por 16 centavos, ajustable por inflación".¹⁴

Los candidatos a puestos de presidente o vicepresidente de los Estados Unidos están autorizados a gastar, además de las cantidades que les destina el Estado, hasta 50 mil dólares que provengan del propio candidato o de su familia.

Sin embargo, "un candidato al congreso norteamericano puede gastar cantidades ilimitadas en su propia campaña, además de dinero que provenga de otras personas".¹⁵

En otro sentido, se permiten las contribuciones individuales hasta por mil dólares por candidato, por elección y no más de 25 mil dólares en un determinado ciclo bianual.

14. ALEXANDER, Herbert E., op. cit., p.101

15. *Ibid.*, p.118

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Los PAC pueden contribuir hasta con 5 mil dólares por candidato y por elección. Como cada candidato tiene elecciones primarias y generales, pueden donarle hasta 10 mil dólares por ciclo.

Por último, hay que decir que los PAC pueden dar recursos a un ilimitado número de candidatos y que los Individuos pueden donar hasta 5 mil dólares por un año hacia un PAC.

4.1.7 Publicidad o difusión de gastos

En materia de elecciones federales, los informes detallados que dan cuenta de las contribuciones recibidas y de los gastos de cada uno de los candidatos, deben ser depositados ante la Comisión Electoral Federal cada trimestre, así como diez días antes de las elecciones y 30 días después. Las contribuciones, de 1,000 dólares o más, recibidas en los 15 días que preceden a la elección deben ser declaradas en un periodo de 40 horas.

Toda contribución que haya sido destinada a un candidato o a un comité debe ser consignada con el nombre, la dirección, la fecha y el monto de la suma donada. Los gastos de los candidatos deben ser declarados y notificados detalladamente sin importar el monto de la donación.

La Comisión Federal Electoral cuenta con los expedientes de los movimientos económicos de las campañas, los que se encuentran a disposición del público en general, ya que para su consulta no existe ningún requerimiento especial. Se considera una obligación poner a disposición del público la información económica sobre las campañas.

Hay que agregar que la FEC cuenta con algunos instrumentos para garantizar que la ley se cumpla, estos son: "los Advisory Opinions; los Voluntary Compliance y las auditorías. Los primeros son informes por escrito que sirven de guía a candidatos y partidos para que sepan cómo cumplir con lo que establece la ley; y los segundos, son acuerdos que busca la comisión antes de iniciar alguna acción judicial, una vez que se descubre alguna violación a la ley".¹⁶

Además, la FEC publica semanalmente un boletín gratuito para los ciudadanos conteniendo la información de las reuniones del organismo.

4.1.8 Sanciones

En la Unión Americana la legislación contempla que las violaciones son sancionadas y corresponde a la FEC el procedimiento de investigación y el turnar el caso ante las autoridades competentes.

¹⁶ ALCOCER, Jorge, op. cit., p.37.

Las sanciones fijadas por la ley de 1976 son las siguientes:¹⁷

- Pena de un año de prisión y una multa de 25 mil dólares, o el equivalente a tres veces el monto de la contribución o del gasto sobre el cual gira el desvío -el monto más elevado quedará retenido-, para toda persona culpable de haber cometido conscientemente una infracción que se encuentre por encima de los mil dólares;
- Penas civiles, con multa de 25 mil dólares o el equivalente a la contribución o el gasto sobre el cual gira el desvío -el monto total quedará retenido-; estas multas son respectivamente de un monto de 110 mil dólares o de un monto igual a dos veces al que se eleve la infracción, cuando esta se cometa con conocimiento de causa. Además, el candidato en infracción puede verse impedido de presentar de nuevo su candidatura durante un cierto tiempo.

17. MASCLET, Jean Claude, *op. cit.*, p.62

Cuadro 1
ESTADOS UNIDOS FINANCIAMIENTO PUBLICO
Elección presidencial

FASES	CANDIDATOS PRESIDENCIALES
Elección Primaria	<p>Requerimientos para ser susceptibles de financiamiento:</p> <p>a) Recabar 100 mil dólares (en al menos 20 estados y contribuciones de 5 mil dólares o menos). Las aportaciones deben ser individuales y de hasta 250 dólares por candidato. Cada individuo puede aportar un máximo de mil dólares.</p> <p>b) Alcanzar al menos el 10 % de la votación general o el 20 % en las elecciones primarias.</p>
Nominación	<p>Haber obtenido entre el 5% y el 25% del voto general en las elecciones anteriores.</p>
Elecciones Generales	<p>El monto del subsidio público funciona como límite de gastos en las elecciones generales (En las elecciones de 1988 46.1 millones de Dlls.)</p>

Cuadro 2
LIMITE DE CONTRIBUCIONES
Campañas electorales de Senadores y Representantes
(Financiamiento privado)

Contribución individual	1,000 Dls. a candidato por elección 20,000 Dls. anuales a un Partido Político 5,000 anuales a un comité 25,000 a todo comité y candidato por año
De fondos personales o de sus familiares	50,000 Dls Candidatos presidenciales .
Comités de Acción Política (PAC)	<p><u>PAC Común</u></p> <p>1,000 Dls a candidato por elección 20,000 Dls. a partido político 5,000 Dls. a otro comité político</p> <p><u>Cámara de Representantes</u></p> <p>10,000 Dls. al Comité Nacional 10,000 Dls. a Comités de Campaña 10,000 Dls. al Comité del Partido Estatal</p> <p><u>Senado</u></p> <p>17,500 Dls. al Comité Senatorial y Nacional 10,000 Dls. al Comité Estatal</p>

Fuente ALCOCER V, Jorge, en op. cit., p.34

4.2 FRANCIA

4.2.1 Sistema de Partidos

Siguiendo la terminología de Giovanni Sartori se puede afirmar que el sistema de partidos que opera actualmente en Francia es uno de pluralismo limitado y entra en la clase de sistemas competitivos. Según este afamado teórico éstos sistemas se caracterizan porque tienen básicamente de tres a cinco partidos importantes, que en el caso de Francia son: Partido Comunista Francés, de tendencia izquierdista; Partidos Socialista Francés; de centro izquierda; la Unión para la Democracia Francesa (UDF), de Valerie Giscard d'Estaing y de tendencia centro derechista y el Partido Nacionalista Francés, de profascista Le Pen y de tendencia derechista.

Este sistema también se caracteriza porque viene de a los gobiernos de coalición(como resultado de las elecciones del pasado 27 de marzo de 1993, la coalición UDF-RPR obtuvo 469 escaños sobre 577, lo que obligó a la cohabitación del PSF con dicha coalición); asimismo, su mecánica lleva a que los partidos en el poder tiendan a ejercer una política moderada, también porque carece de partidos<antisistema>, grande o importantes; porque su dinámica es centrípeta, es decir, casi todos los partidos tienden hacia el centro y están dispuestos al gobierno.

4.2.2 Financiamiento público

El financiamiento público se prevé tanto para las elecciones legislativas como para la presidencial, y cada uno tiene características propias, en función del beneficiario.

a) Partidos

La legislación francesa establece que los partidos políticos deben contar con recursos mínimos, y así está dispuesto en la ley No. 90-55 del Código Electoral Francés, la más reciente que se conoce al respecto. Los recursos, en este sentido, se distribuyen de dos maneras; la primera se asigna a los partidos y agrupaciones políticas que presenten candidatos al menos en 50 circunscripciones y es otorgada dependiendo de los resultados de la elección en la Asamblea Nacional; y la segunda se otorga para el financiamiento de los partidos y agrupaciones políticas con representación en el parlamento.¹⁸

Es interesante observar que "el monto de la ayuda pública se elevó a 150.6 millones de francos en 1989. Únicamente el Partido Comunista se negó a percibir el subsidio al cual podía acceder. Pero cambió de actitud desde

18. Véase Ley No.90-55 Código Electoral Francés

1991, cuando la ayuda global se elevó a 260.2 millones de francos (7 francos aprox. por elector), sistema de repartición que regirá hasta la próxima renovación de la Asamblea Nacional (1993)".¹⁹

Como decíamos, la distribución de fondos está ligada a la representación parlamentaria y a los resultados de las elecciones legislativas²⁰. De ello resulta -afirma J. Claude Masclet- que las formaciones políticas a las cuales el modo de escrutinio no haya permitido tener representación quedan excluidas del financiamiento público.

Dentro de este sistema, la distribución de recursos se hace en función del número de parlamentarios: diputados y senadores son invitados a declarar ante el representante de su asamblea en qué partido se encuentran inscritos y si se desean registrar.

b) Campañas y candidatos

El financiamiento en forma de reembolso para los candidatos a diputados o presidente se rige por un tope de gastos máximo, y por una escala de distribución de recursos que, como en el caso anterior, toma en cuenta el número de escaños en el parlamento y los resultados electorales.

En la elección presidencial el monto máximo para gastos es de 120 millones de francos para la primera vuelta del proceso y de 160 millones para la segunda. El tope financiero de gastos es tomado en cuenta para determinar las cantidades que recibirán los partidos en relación a la votación obtenida. En la primera vuelta, aquellos que obtengan menos del 5 % de los votos emitidos reciben el 20 % del techo, y los que obtengan más del 5 % hasta 30 millones de francos. En la segunda vuelta, los dos candidatos que se presenten reciben hasta 40 millones de francos por concepto de financiamiento público.

En lo que se refiere a las elecciones legislativas (diputados) existe un techo de gastos diferente, que se establece en relación con el número de habitantes de los distritos. Así, en términos generales, según la modificación de enero de 1993 del Código correspondiente (L. No 93-122), se fija el tope de 250 mil francos para cada candidato, considerando el aporte de 1 franco por habitante de la circunscripción.²¹

Existe en la legislación francesa una carga económica del Estado sobre los gastos de las comisiones creadas para la distribución y envío de la propaganda electoral. Así, el Estado reembolsa a los candidatos reconocidos con al menos el 5 % de los sufragios de la votación, el costo del papel, la impresión de los papeletas, afiches, circulares y los gastos por colocación, siempre que cumplan con los requerimientos legales.

19. MASCLÉ, Jean Claude, op. cit., p.35

20. Véase L. No 90-65 del Código Electoral Francés

21. Véase Art. L. 52-11 del Código Electoral Francés

4.2.3 Financiamiento Privado

Los recursos de orden privado para los partidos políticos franceses son notoriamente más cuantiosos en relación a los del financiamiento público. Las leyes establecen las formas en que se puede acceder al financiamiento privado, a través de un sistema de topes máximos de gastos que rigen todo el sistema de financiamiento. Sin embargo, la legislación francesa integra la consideración principal de que los partidos y agrupaciones políticas deben gozar de toda libertad para apoyar a los candidatos.

En este caso, una persona física puede donar hasta 30 mil francos a una campaña y en el caso de personas morales se limita a aportaciones del 10 % del techo financiero de los gastos electorales, con límite de 500 mil francos. Ahora bien, toda aportación que supere los mil francos deberá ser entregada vía cheque y de ninguna manera se permiten las contribuciones de individuos y estados extranjeros; personas morales de derecho público; así como personas morales de derecho privado cuyo capital mayoritario pertenezca a una o más personas de derecho público, excluyendo también las aportaciones de casas de juego y casinos.

Es importante señalar que el candidato no puede recolectar fondos de campaña más que por medio de un representante que debe designar. De tal forma, si es una persona física será el *mandataire financier* o representante financiero, o bien una persona moral que se denomina asociación de financiamiento electoral. Además, durante el año precedente al primer día del mes de una elección y hasta la fecha fijada para la vuelta del escrutinio, ningún candidato debe recolectar fondos de campaña más que por el intermediario financiero autorizado.

Adicional a las aportaciones de dinero corriente, existe la posibilidad de que los candidatos acepten donativos en especie, que no podrán ser mayores al 20% del monto de los gastos autorizados, cuando el monto sea igual o superior a 100 mil francos.

4.2.4 Autofinanciamiento

En Francia los partidos políticos pueden poseer sociedades, empresas y organismos; pero deben informar a la comisión nacional de cuentas de campaña y de financiamientos políticos sobre su participación en este tipo de entidades cuando posean la mitad del capital social, ocupen puestos en los órganos de administración o en otros en los que gocen de poder de decisión.

Este apartado podría ser objeto de un análisis más profundo vinculado a las fuentes de autofinanciamiento de los partidos. Cuestión vinculada a la consideración constitucional que tienen los partidos políticos en Francia, donde por un lado se encuentran determinados como susceptibles de ser financiados por el Estado y capaces de allegarse recursos, pero carecen de un estatuto general, lo que dificulta explorar las formas en que los partidos manejan su patrimonio. "Aunque reconocer la función de los partidos como una especie de

participación del sufragio universal en el servicio público y poner la libertad como principio de su creación y de su actividad, es poner los fundamentos de un eventual estatuto".²²

El Código Electoral Francés vigente para 1993 establece que los partidos pueden adquirir a título gratuito o título oneroso bienes muebles e inmuebles; realizar todos los actos integrantes de su misión y crear y administrar periódicos e institutos de formación.²³

4.2.5 Obligaciones

a) Partidos

Los partidos o agrupaciones comprendidas en las disposiciones de subsidio estatal tienen la obligación de llevar contabilidad de los gastos del partido, incluidos los organismos, sociedades o empresas en las que el partido tenga la mitad del capital social o que formen parte del comité de administración o que influyan en las decisiones de la empresa. La cuenta del partido o agrupaciones políticas debe ser presentada cada año y durante el primer semestre del año siguiente.

b) Candidatos

Es obligatorio para los candidatos contar con una cuenta de campaña, en la que se detallen las operaciones financieras realizadas con las donaciones recibidas anualmente; así como nombrar un solo intermediario financiero, pudiendo ser este un representante financiero o una asociación de financiamiento electoral, de manera de estar en condiciones legales de recabar donativos. Ese intermediario, a su vez, tiene la obligación de abrir una cuenta bancaria o postal única, contabilizando en ella todas las operaciones financieras. Las funciones del representante financiero cesan tres meses después del depósito de la cuenta de campaña del candidato.

En cuanto a los reportes, el artículo. L. 52-6 del Código Electoral Francés establece que el candidato debe declarar por escrito el nombre del intermediario financiero y la aceptación del nombramiento por parte de éste.

El intermediario debe extender a los contribuyentes recibos emitidos por la Comisión Nacional de Cuentas de Campaña y de Financiamiento Político, ya que los aportes son deducibles de impuestos. En casos de donaciones de una persona física o moral superiores a 20 mil francos, el recibo debe incluir el nombre y dirección del intermediario financiero y la denominación del partido o grupo beneficiado.

En el caso de la elección presidencial los reportes de la cuenta de campaña deben ser dirigidos al Consejo Constitucional (*Conseil Constitutionnel*) dentro de los dos meses siguientes a la última ronda

²² MASCLET, Jean Claude. op. cit., p.7

²³ (Véase Ley No 99-227 del Código Electoral Francés)

de escrutinio de la elección.

Para otro tipo de elecciones los reportes se dirigen a la Comisión Nacional de Cuentas de Campaña y de Financiamiento Político, que está constituida por tres miembros o miembros honorarios del Consejo de Estado, tres miembros o miembros honorarios de la Corte Judicial y tres miembros o miembros honorarios designados por el Tribunal de Hacienda.

Situación patrimonial:

Los candidatos a Presidente de la República deben hacer una declaración de su situación patrimonial, la que deberá presentarse ante el Consejo Constitucional, en sobre cerrado, acompañado de una carta compromiso de depositar otra declaración si resultara electo, que será publicada en el Diario Oficial 24 horas después de la toma de poder.

Para los parlamentarios la declaración referida se presenta ante la asamblea a la que pertenezcan, durante los quince días posteriores a la entrada en funciones del nuevo diputado o senador.

4.2.6 Organos de control

a) Interno

Para establecer un control sobre el financiamiento de candidatos y partidos existe una figura con las atribuciones necesarias: este es el casodel intermediario financiero - que puede ser el *mandataire financier* o representante financiero o una asociación de financiamiento electoral- encargado de llevar las cuentas de campaña.

Es decir que, este intermediario entre las fuentes de recursos del financiamiento y el candidato, será el responsable de que los fondos recolectados cumplan con los requerimiento que la ley marca. De esta manera, la ley establece que el intermediario financiero, designado por el candidato, abra una cuenta bancaria o postal en la que administrará los fondos de campaña, y en la que deberá especificar las operaciones financieras que haya realizado.²⁴

b) Externo

La figura responsable del financiamiento público y privado de las actividades políticas en Francia, es la Comisión Nacional de Cuentas de Campaña y de los Financiamientos Políticos, (*Comission National de Comptes de Campagne et des Financements Politics*), dicha comisión se integra cada cinco años con nueve miembros nombrados por decreto:

- Tres miembros o miembros honorarios del Consejo de Estado designados a proposición del vicepresidente del Consejo de Estado.
- Tres miembros o miembros honorarios de la Corte de Cassation, designados a propuesta del premier president de la Cour de cassation (Corte judicial)

²⁴ Véase Art. L. 52-5 Código Electoral Francés.

- Tres miembros o miembros honorarios de la Cour de Comptes, designados a propuesta del premier presidente de la Cour de Comptes (Hacienda).

Hay que decir que esta comisión es auditada dos veces por año por una comisión compuesta por un representante de cada partido que haya presentado al menos 50 candidatos en las elecciones legislativas.

Por último, se encuentra otro órgano de control, la Comisión Constitucional, que funge como censor de las elecciones presidenciales.

4.2.7 Límites de gastos

Básicamente el sistema de financiamiento para los organismos políticos y candidatos de este país tiene base en el sostenimiento de techos de gastos, los que por cuestiones de aplicación hemos descrito en los apartados anteriores. A manera de resumen se presenta un cuadro que contiene estos límites y la forma y momento en que son aplicados.

Cuadro 3

Francia: límites de gastos (techo de gastos)

Aplicado a gastos electorales de	Montos máximos de gastos permitidos (Techos)
Elecciones legislativas (diputados)	250 mil francos por candidato. Se calcula 1 franco por cada habitante de la circunscripción.
Elección presidencial	120 millones de F en la primera vuelta. <hr/> 160 millones de F en la segunda vuelta.

Fuente: Código Electoral Francés.

Cuadro 4

Francia: financiamiento público
--

Campaña	Financiamiento Directo	Financiamiento Indirecto
Diputados	Reembolso a cada candidato que haya obtenido al menos 5 % de los votos. El reembolso no puede exceder el monto de gastos del candidato informados en su reporte.	El Estado contribuye para gastos de propaganda. (papel, impresión de boletas, afiches etc.)
Senadores	Reembolso por gastos de propaganda para candidatos que hayan obtenido en caso de escrutinio proporcional, al menos 5 % de los votos y en caso de escrutinio mayoritario en alguna de las dos vueltas, al menos 10% de los votos.	El Estado contribuye para gastos de propaganda. (papel, impresión de boletas, afiches etc.)
Elección presidencial	Menos del 5% de votos reciben la vigésima parte del techo fijado. A más del 5% de votos reciben 20% del techo financiero. Cada candidato que se presente a la segunda vuelta podrá obtener un máximo de 40 millones de Francos (1/4 del techo).	

Cuadro 5

**Límite de donaciones financiamiento privado
(campañas)**

Tipo de Aportante	Límite Establecido
Personas Morales	10 % del límite del techo de gastos con el límite de 500 mil francos.
Personas Físicas	30 mil francos.
Donaciones en Especie	El monto global de las donaciones en especie realizadas a un candidato no pueden ser más del 20% del monto autorizado de gastos.

El monto del techo de gastos es determinado en función del número de habitantes de la circunscripción electoral conforme a la tabla siguiente:

**Techo por habitante de los gastos
electorales**

FRACCIONAMIENTO DE LA POBLACIÓN de la circunscripción	Elección de Consejeros Municipales	Elección de Consejeros Generales	Elección de Consejeros Regionales
No más de 15 mil habitantes	11	6	5
De 15,001 a 30 mil habitantes	10	5	5
De 30,001 a 60 mil habitantes	9	4	5
De 60,001 a 100 mil habitantes	8	3	5
De 100,001 a 150 mil habitantes	7	"	4
De 150,001 a 250,001 habitantes	6	"	3
más de 250,001 habitantes	5	"	2

*Fuente: L. n° 93-122 Art. 5-11 del Código Electoral Francés.

4.2.8 Publicidad o difusión de gastos

Este concepto juega un papel importante dentro del sistema de financiamiento para actividades políticas de Francia. En principio se encuentra estipulado que el monto total de las ayudas otorgadas por el Estado a cada partido o agrupación debe ser reportado de forma anexa al proyecto de ley financiera del año.

De acuerdo con la ley no. 90-55 de 1990 del Código multicitado, los partidos políticos o agrupaciones tienen la obligación de llevar una contabilidad, registrando las cuentas del partido o agrupación política así como de los organismos, sociedades o empresas en las cuales el partido o agrupación posean la mitad del capital social. Esto viene a colación debido a que las cuentas son decretadas cada año, certificadas por dos comisarios de cuentas y depositadas ante la Comisión de Cuentas de Campaña y de Financiamiento Político. Este informe se realiza durante el primer semestre del año que sigue al ejercicio y se publica en el Diario Oficial de la República Francesa.

En lo referente a las cuentas de campaña de los candidatos a la presidencia, estas deben ser publicadas en el Diario Oficial de la República Francesa durante los 60 días siguientes a la fecha de escrutinio, y para los candidatos de otras elecciones las cuentas se depositan en un plazo de dos meses a partir del día de la elección en la prefectura, quien las turnará a la Comisión Nacional de Cuentas de Campaña y Financiamiento Político. El informe que presenta esta Comisión se acepta o reprueba en un término de seis meses.

4.2.9 Sanciones

Existen ciertas sanciones tipificadas en el Código Electoral Francés, así, en el caso de recibir fondos de fuentes prohibidas como casinos o algún estado extranjero, etc., los responsables se hacen acreedores a una multa de 360 a 15,000 francos o cárcel de un mes a un año.

Otras causas de sanciones son las violaciones de todos los topes de gastos, la no presentación de informes, y que se obtenga beneficio personal por el uso del servicio telefónico o de telemática gratuita.

Suspensión para ser electo:

Entre las disposiciones de los límites de gastos se encuentra el de sobregiro, en ese caso la Comisión Nacional de Cuentas de Campaña y de Financiamientos Políticos dictaminará la no elegibilidad de un candidato por espacio de un año. Otro caso es que la cuenta de campaña no se registre a tiempo.

4.3 ESPAÑA

4.3.1 Sistema de partidos

En España fueron celebradas elecciones generales en junio de 1993 y los resultados arrojan datos que nos sirven para caracterizar el sistema partidario. Así, puede verse que el sistema de partidos se consolida en un esquema bipartidista, ya que la representación política en la Cámara de diputados es encabezada por los dos partidos mayoritarios, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y el partido conservador de la oposición, Partido Popular (PP), que en conjunto obtuvieron el 87.6 % de los escaños para la diputación nacional. Hay que agregar que de un total de 92 partidos y coaliciones que concurren a las elecciones²⁵, sólo hubo cuatro partidos nacionales con candidaturas en todas las circunscripciones.

"En términos del comportamiento del voto, el panorama partidario que se configuró a principios de la década pasada se ha consolidado: un partido con una consistente mayoría relativa (PSOE), favorecido por una sobre representación discreta que lo dota de mayoría absoluta en términos de escaños; un partido de derecha moderada (Partido Popular); una formación de izquierda también moderada y que incluye al viejo PCE (Izquierda Unida); y varios partidos nacionalistas de alcance regional, varios de los cuales se vinculan al Congreso con las formaciones nacionales".²⁶

Habría que agregar que el sistema electoral español asume dos modalidades: la de un sistema proporcional conjuntado con el sistema D'Hondt para las elecciones del Congreso; y la de un sistema mayoritario para las elecciones del Senado.

4.3.2 Financiamiento público de los partidos políticos

La legislación española contempla el financiamiento público para los partidos políticos desde el año de 1987.²⁷

Al respecto, corresponde al Estado incluir en su presupuesto general la cantidad que será destinada al subsidio de los partidos con representación en la Cámara de diputados. Esa cantidad destinada a subvencionar las actividades de los partidos se determina por la relación entre la cantidad de curules de cada partido y la cantidad de votos emitidos en los comicios inmediatos anteriores.

Existe otra forma de financiamiento para los partidos políticos españoles, que complementa la anterior, de tipo ordinario; así, el financiamiento extraordinario se otorga para los gastos que las consultas electorales ocasionen a los partidos, se establecen dependiendo del tipo de elección y se otorgan en forma de reembolso.

De esta manera se establecen para las elecciones en la Cámara de

25. Artículo de ANDUIZA, Pares Eva en *Voz y voto* No.4 junio 1993 p.60

26. RUIZ MASSIEU, José Francisco, *El Proceso democrático de México*, México, FCE, 1993, p.233

27. MASOLET, Jean Claude, op. cit., p.83

Diputados o en el Senado las siguientes reglas:²⁸

- 1 millón 550 mil pesetas por cada curul obtenida en la Cámara de Diputados o en el Senado.
- 60 pesetas por cada voto obtenido por cada candidatura en la Cámara de Diputados, en la que cada uno de los miembros, al menos, hubiera ganado una posición.
- 20 pesetas por cada uno de los votos obtenidos para cada uno de los candidatos que hubiera obtenido una curul de Senador.

Esto se refiere a lo que se conoce como financiamiento directo ya que además se proporciona a los partidos otro tipo de ayudas en torno a las campañas electorales, como locales y espacios de propaganda en los medios de comunicación. En este último caso se asigna, entre otros, el tiempo gratuito de televisión que se otorga a los partidos, en dependencia del número de candidatos presentados a elección y por distrito electoral.

Además, las fracciones o grupos parlamentarios reciben financiamiento directo, que sale del presupuesto de las Cámaras y es distribuido como una suma para todos los grupos o fracciones, así como una suma en conjunto, que varía en función de sus miembros.

Sin embargo, "comparado con el sistema de financiamiento público electoral en otras democracias europeas (Alemania del Oeste, Austria, Italia y -Suiza, el sistema español es uno de los más discriminatorios en relación a los partidos extraparlamentarios"²⁹, esto debido a la forma en que son asignados los recursos y la relación que los partidos tienen en el parlamento. De forma que puede verse que la minoría parlamentaria encuentra una diferencia proporcional para conseguir la asignación de lugares, la que se refleja en la asignación de recursos para financiar sus actividades.

Financiamiento público indirecto

Es importante mencionar las formas en que el estado proporciona indirectamente subvenciones a las actividades de propaganda en las campañas electorales, como cesión de lugares públicos, concesión de espacios gratuitos para carteles y tarifas postales, así como espacios en medios de comunicación.

4.3.3 Financiamiento privado de los partidos

En 1987 la Ley orgánica sobre el financiamiento a los Partidos Políticos 3/1987 estableció las fuentes de financiamiento privado en el caso de los

²⁸. *Ibid.*,

²⁹. ALEXANDER, Herbert E., *op. cit.*, p. 178

partidos que son:

- a) Cotizaciones vertidas por los afiliados.
- b) Créditos bancarios.
- c) Venta de material de propaganda.

En lo que respecta a las aportaciones privadas, se establece en la ley de 1987 antes citada que una persona física o moral no debe rebasar los diez millones de pesetas por año en sus aportaciones; que las aportaciones anónimas no deben ser superiores al 5% de la suma fijada en el presupuesto para la subvención de los partidos; así como la donación de un mismo contribuyente se restringe a un millón de pesetas.

En relación al punto anterior, resulta útil presentar la forma en que los partidos obtienen recursos por sus propios medios, tal y como se puede apreciar en las investigaciones de los procesos electorales de 1984.

Dependiendo de la estructura organizativa de cada partido se instrumentan las formas para recaudar fondos. De esta forma, según apunta la investigadora Pilar del Castillo, el PSOE cuenta con la cotización de los militantes a razón de doscientas pesetas mensuales, de las que el 15 % se destina para la organización nacional del partido. Además existe la financiación de la Organización Nacional, que se conforma con las cantidades aportadas por las organizaciones provinciales (reunidas con las aportaciones de los afiliados) y el 10% del sueldo de todos los cargos públicos del partido).³⁰

Además, los créditos bancarios son permitidos, y según afirma la investigadora Del Castillo: "los recursos económicos para la financiación de la campaña se obtuvieron a base de créditos bancarios y cuotas extraordinarias, la venta de objetos de propaganda y la emisión de bonos de 100 a 1000 pesetas".

"Otro tipo de fuentes de financiamiento privado contemplados por la legislación son: las cuotas y aportaciones de los afiliados, créditos concertados, herencias o legados, y aquellos que sean producto de las actividades propias del partido político, así como los rendimientos procedentes de su propio patrimonio".³¹

Cabe decir por último, que se encuentran prohibidas las donaciones de estados extranjeros y de instituciones de administración pública.

30. DEL CASTILLO, Pilar. op. cit., pp.222-225.

31. ALCOCER V., Jorge, op. cit., p.66

4.3.4 Obligaciones

a) Partidos

Para controlar los gastos e ingresos de los partidos políticos se ha instrumentado una forma de centralizar los fondos disponibles, así se obliga a

todos los partidos a que abran una cuenta o algún tipo de alternativa bancaria para depositar los fondos que serán destinados a los gastos electorales.

b) Candidatos

En este caso existe la figura de un Representante de candidatura, encargado de la presentación del informe de gastos y de llevar una contabilidad detallada y documentada de los gastos electorales. "En la práctica los representantes de las candidaturas han venido cumpliendo en las consultas electorales una función simbólica en relación a los aspectos económicos de la candidatura que representan, limitándose al cumplimiento formal de las funciones que le son atribuidas por la normativa electoral. De hecho, se han limitado a presentar la autorización firmada en los informes de cuentas presentados por los partidos".³²

4.3.5 Organos de control del financiamiento

a) Interno (partidos, candidatos)

Otro de los órganos que colabora en el control del financiamiento de un partido político en España es aquel que compete al propio partido, así hay un titular que maneja las cuentas abiertas con los fondos del partido para pagar sus gastos electorales. "La segunda de estas vías es la centralización de la responsabilidad sobre el informe de gastos. Se crea la figura del representante de la candidatura, cuya función, por lo que se refiere a las actividades económicas de ésta, es la de llevar la contabilidad detallada y documentada de todos los gastos electorales, información que como vimos ha de presentar posteriormente ante la junta competente".³³

b) Externo (Estado)

En España prevalece una forma de financiamiento resuelto casi por completo con recursos del Estado y se encuentran limitadas las otras posibilidades de allegarse recursos.

La Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG) dispone de órganos como la Junta Electoral Central (JEC); Juntas Electorales Provinciales;

³² ALEXANDER, Herbert E., op. cit., p.272

³³ DEL CASTILLO, Pilar, op. cit., p.271

Juntas de Zona y Mesas Electorales. A la Junta Electoral Central le corresponde el control de los recursos que se destinan a los partidos. Para Herbert Alexander, bajo la visión de la ley de 1977, los partidos tenían la obligación de presentar un estado de cuenta de sus gastos e ingresos ante la JEC después de cada elección general y esta responsabilidad recaía en el representante electoral de cada partido. En la práctica actual -continúa Alexander- estas representaciones solo dan su aprobación formal a los reportes y trabajos que se hayan realizado por los administradores del partido y la JEC verifica los datos contenidos en el informe.³⁴ Bajo la perspectiva de la ley electoral de 1985 se intenta corregir las deficiencias en el reporte financiero de los Partidos delegando al Tribunal de Cuentas, órgano que tiene la responsabilidad de fiscalizar a todas las dependencias de la Administración Pública.

Habría que agregar que en la ley orgánica 3/1987, se establece que "todas las partidas y gastos de los partidos que gocen de subsidios públicos se someterán aparte del control interno, al control del Tribunal de Hacienda".³⁵

4.3.6 Límites de gastos

Como la condición imperante en el financiamiento de las organizaciones políticas de este país se refiere a los recursos provenientes del Estado, las restricciones son establecidas sobre los recursos que pueden obtenerse y los conceptos a que serán destinados: en el caso español se refieren a gastos electorales y gastos por actividades de los partidos. Los límites de gastos electorales establecidos por la ley electoral de 1985 permiten que los partidos colaboren en los gastos de las campañas de los candidatos en cada distrito en el que hayan presentado candidatos. El monto se calcula multiplicando el número certificado de votantes en el distrito por 40 pesetas. Esta cantidad es agregada a la suma de 20 millones de pesetas por cada distrito electoral.³⁶

En resumen, se puede decir que esta imposición sobre el límite de gastos electorales es una forma de controlar los gastos de los partidos, que en 1977 no tenían restricción alguna. Pero aun con la disposición de 1985 las elecciones en España son comparativamente más caras que en otros países.

4.3.7 Publicidad o difusión de gastos

Dentro de la ley electoral de 1977 a los partidos se les requería la presentación de la contabilidad de sus gastos y de ingresos ante la Junta Electoral Central después de cada elección.

Este aspecto de la publicación de gastos y de ingresos ha sido tema de controversia. En 1985, "la nueva ley electoral intenta corregir las deficiencias de

34. ALEXANDER, Herbert E., op. cit., p.181

35. MASLET, Jean Claude., op. cit., p.85

36. ALEXANDER, Herbert., op. cit., p.180

publicidad de las finanzas de los partidos. Las penalidades para los que no hicieran reporte completo se hicieron más rígidas y el control sobre el reporte de los partidos fue delegado al Tribunal de Cuentas, un órgano que tiene la responsabilidad de fiscalizar a todos los órganos de la administración pública³⁷

4.3.8 Sanciones

La multa por infracción a la legislación, de acuerdo con el artículo 93 de las normas electorales, es de 5 mil a 50 mil pesetas si se trata de autoridades o funcionarios y de mil a 5 mil pesetas si es llevada a cabo por particulares.³⁸

Hay que agregar que, como afirma Pilar del Castillo, entre los delitos electorales tipificados en los artículos 78 a 98 del Real Decreto-Ley sobre Normas Electorales, no se encuentran delitos referidos a las obligaciones que tienen los partidos sobre la presentación de cuentas o algunos otros requisitos que traten los aspectos económicos de las campañas.

La vaguedad en este sentido es una vía para que los partidos que sean dictaminados como irregulares en la presentación de su cuenta de gastos e ingresos -en el peor de los casos, y debido a ello- prefieran pagar las multas.

4.4 ALEMANIA

4.4.1 Sistema de partidos

En Alemania prevalece un sistema de gobierno parlamentario, en el que el Bundestag o Parlamento Federal y el Bundesrat o Consejo General ejercen conjuntamente el poder legislativo. Los miembros del Bundesrat son electos por las legislaturas locales de cada estado federado que tenga por lo menos tres representantes. Las entidades federales que cuentan con más de dos millones de habitantes tienen derecho a cuatro delegados y las que cuentan con más de seis millones tienen derecho a cinco. El mandato de los miembros del Bundesrat equivale a la vida de la legislatura local del estado que representa, que es por lo general de cuatro años.

"El partido que domina a la legislatura local tiene derecho a designar a todos los representantes de dicha entidad al Bundesrat, lo que provoca que la representación por estado en la Cámara alta sea de militantes de un sólo partido".³⁹

37. *Ibid.*, pag. 182

38. DEL CASTILLO, Pilar, *op. cit.*, p.272

39. AGUIRRE, Pedro, "Senados: fórmulas de elección...", *Voz y voto* No.6, 06/83 p.54

De los 518 representantes del Bundestang la mitad son elegidos por circunscripciones uninominales de acuerdo con el principio de mayoría relativa, y la mitad restante son electos por el principio de representación proporcional. Cabe hacer una anotación en este momento sobre el sistema electoral alemán debido a la implicación que tiene en el financiamiento de los partidos:

"El sistema electoral alemán es una combinación de los sistemas mayoritario y proporcional. El elector dispone de dos votos. El primero le permite votar por un candidato en el marco de una de las 331 circunscripciones electorales con las que cuenta el país (escrutinio mayoritario de una vuelta). El segundo le permite manifestar su preferencia por un partido al votar por una de las listas que se le confrontan a nivel de cada entidad federativa (escrutinio de lista proporcional)".⁴⁰

4.4.2 Financiamiento público

El sistema de financiamiento de la República Federal Alemana resulta muy interesante porque trae un contrapunto entre los sistemas de otros países que exponemos en este capítulo.

En la actualidad no está concebido el financiamiento público en esta nación, pero existe un sistema de financiamiento que prevé la cobertura de los gastos electorales de los partidos.

La legislación alemana de 1959 a 1966 contemplaba que los partidos políticos tuvieran un financiamiento directo en forma de subsidio. Poco después, en el año de 1966, se declaró inconstitucional la forma de financiamiento público para los partidos políticos, aunque se consideró lícito que se reembolsaran los gastos electorales que tuvieran los partidos políticos. La última modificación de la ley pertinente ocurrió en 1989, y estableció un ajuste dirigido a garantizar que los partidos contaran con un monto que ayudara a cubrir sus actividades. Es decir, una reapiación del financiamiento directo que se ofrecía antes del decreto de inconstitucionalidad y que con modificaciones evitaba que fuera prohibido por la ley.

Antes de pasar a las características de este sistema de financiamiento hay que decir que no existe una asociación del financiamiento con un límite real de gastos.

a) Partidos

Bajo la consideración anterior podemos explicar la forma en que se dan los reembolsos para los partidos políticos, dirigidos a cubrir los gastos necesarios para una campaña electoral. De esta forma, se establece que los partidos que hayan presentado candidatos a la elección del parlamento (Bundestang) pueden reclamar el reembolso. "Los gastos de campaña electoral

40. MASOLET, Jean Claude, op.cit., p.94

abarcan un monto global de 5 marcos alemanes por elector inscrito en la elección en curso." ⁴¹

Requerimientos para beneficiarse de los reembolsos electorales

Para la recuperación de los gastos de campaña de los partidos políticos, éstos deben cumplir con ciertos requerimientos, como son contar con un mínimo del 5% de los sufragios válidos en el territorio electoral, a título de votos secundarios.

Igualmente, se requiere que se cuente con el 10% de los votos válidos a título de votos primarios cuando en el estado Federal correspondiente no se haya aceptado ninguna lista de mayoría estatal para este partido.

El reembolso de los gastos electorales se reparte entre los partidos en forma proporcional a los votos secundarios obtenidos en el territorio electoral. Se establece para cada partido el monto de 5 marcos por voto primario en las circunscripciones en que se haya obtenido al menos 10% de los votos efectivos.

Este sistema de subsidio deja, hasta aquí, fuera a los partidos menores. Sin embargo, se considera que los partidos que hayan obtenido al menos el 2% de los votos secundarios recibirán un monto base del 6% del monto fijado, de 5 marcos alemanes por elector inscrito en la elección en curso. Aunque los recursos en este caso no pueden exceder del 80% del monto de un partido por concepto de indemnización de gastos en consideración a los votos secundarios que apuntamos anteriormente.

4.4.3 Normatividad para el reembolso de gastos

De acuerdo a la Ley de Partidos Políticos, (Fassung des parteiengesetzes) "la fijación y el pago del monto reembolsable deberá ser solicitado por escrito al Presidente del Parlamento (Bundestang) en un plazo de dos meses a contar desde la entrada en sesiones del Bundestang". ⁴²

Debido a que la preparación de las campañas electorales implican gastos producidos antes de que se realice el proceso electoral, se declaró legítimo que los partidos reciban anticipos anuales. Para ello "los partidos que hayan obtenido en la precedentes elecciones al Parlamento resultados electorales y que hubieran llenado las condiciones requeridas para un reembolso, obtendrán si lo solicitan, anticipos que se consideran dentro del monto reembolsable" ⁴³. Este anticipo no puede ser mayor al 20% de la cantidad a reembolsar y se recibe en el transcurso del segundo y tercer año de la legislatura.

41. MASCLET, Jean Claude, op. cit., p.74

42. *Ibid.*,

43. *Ibid.*,

4.4.4 Financiamiento privado

En Alemania, al igual que en la mayoría de los países democráticos, existen formas de financiamiento privado para integrar el patrimonio de los partidos. Ante todo, se encuentran las cotizaciones de los miembros del partido.

Más que explicar en este momento la forma del financiamiento privado en la, ahora, Alemania unificada, cuyas primeras elecciones como nación única se realizaron en 1990, parece interesante mostrar el interés de los legisladores en que -no obstante el "subsidio público"-, no se impongan trabas al acceso a otras fuentes de financiamiento. Y también, sobre la necesidad de establecer un sistema de contabilidad y de control de gastos e ingresos.

Aportaciones ilegales

Ya dijimos que legalmente no existe un límite de gastos al que deban atenerse los partidos políticos, pero en cambio existe una forma de restringir las aportaciones considerándolas ilegales.

Según afirma J. Claude Masclet, la Ley sobre los Partidos Políticos de 1989 en su art. 25 cita las principales aportaciones consideradas ilegales, a saber: las provenientes de fundaciones políticas y asociaciones de interés público; las realizadas por asociaciones profesionales para remitirlas a un partido; las anónimas de más de mil marcos alemanes y las aportaciones ofrecidas expresamente para obtener algún favor político o económico. Las aportaciones de más de 40 mil marcos alemanes al año deben reportarse en las cuentas del partido con el nombre y dirección del donador, incluyendo la suma exacta de la aportación. Además se agregan ciertas condiciones de nacionalidad para ofrecer aportaciones.

4.4.5 Obligaciones

a) Partidos

Los partidos políticos están obligados a que su órgano rector rinda cuentas públicamente, a través de un informe comprobatorio del origen y la utilización de los recursos obtenidos. Este es un requisito indispensable para que los partidos puedan beneficiarse del reembolso de gastos.

Además, se debe solicitar por escrito al Presidente del Parlamento Alemán el reembolso de los gastos electorales y en su caso el anticipo, en un plazo de dos meses después de iniciadas las sesiones del parlamento.

4.4.6 Organos de control y presentación de informes

Los partidos deben rendir cuentas a través de un informe, que debe ser revisado por un experto contable antes del 30 de septiembre del año siguiente al ejercicio, y ser enviado al presidente del Parlamento para que sea

verificado y publicado como documento del Bundestag. ⁴⁴

El informe debe contener la lista de partidas y gastos así como una cuenta del patrimonio.

El partido debe reportar por separado las comprobaciones de las diversas federaciones o Land (Länder).

Las agrupaciones subordinadas a las federaciones de Land se presentarán en los informes de los Land.

4.4.7 Sanciones

En el supuesto de que un partido obtuviera aportaciones ilegales, o no las divulgara dentro del informe comprobatorio, perdería todo derecho al reembolso de los gastos de sus campañas electorales, hasta por dos veces el total de las contribuciones obtenidas ilegalmente.

Entre las aportaciones obtenidas ilegalmente se encuentran las provenientes de fundaciones políticas y asociaciones de interés público; las anónimas de más de mil marcos alemanes y las ofrecidas expresamente para obtener un favor político.⁴⁵

4.5 CANADA

4.5.1 Sistema de partidos

Recientemente, a sólo a tres meses de terminar 1993, se efectuaron elecciones en Canadá que nos sirven para identificar su sistema de partidos políticos. Ese país, casi único en América por su sistema parlamentario de gobierno, cuenta con un régimen electoral de tipo uninominal, de una sola vuelta, y se apoya en un principio de representación territorial.

En Canadá tradicionalmente se ha producido la alternancia en el gobierno de los partidos Liberal y Conservador. Las últimas elecciones fueron ganadas por el partido liberal, con lo que se operó un cambio en la dirección del gobierno. Aun cuando existen algunas organizaciones partidistas regionales con representantes, como el partido Quebequense, que por primera vez presentaron candidatura para las elecciones federales, la posición de primer ministro la ocupó Jean Chrétien del Partido Liberal, favorecido con el mayor número de votos y seguido por el Partido Conservador, y por lo tanto se ha mantenido la continuidad en el sistema de dos partidos fuertes.

"El federalismo activo que caracteriza el pacto constitucional canadiense marcado por una profunda división de atribuciones entre los niveles

44. *Ibid.*, p.75

45 *Ibid.*, p.84

provinciales y federal de gobierno se refleja en la configuración del sistema de partidos".⁴⁶

4.5.2 Financiamiento público

a) Partidos

A través de la ley canadiense de 1974, Ley Orgánica de Gastos Electorales, se establece que los partidos forman parte del financiamiento público que se ofrece para las actividades electorales de manera coordinada entre partidos y candidatos.

Esta modalidad de financiamiento comprende los gastos que por concepto de propaganda en medios de comunicación electrónica realice un partido político, por los que se puede solicitar el reembolso del 50% de los gastos, que debe ser cubierto durante los seis meses siguientes a la elección.

b) Candidatos

El financiamiento público en este país consiste en una forma de subsidiar los gastos electorales de los candidatos. Los recursos se reparten de manera proporcional a los resultados electorales. Así es como los candidatos que han obtenido por los menos 15 % de los votos tienen derecho al reembolso del 50% de sus gastos hasta llegar al 50% del límite global de gastos".⁴⁷

De acuerdo a la mencionada ley de gastos electorales* de 1974, los candidatos pueden acceder a una cantidad establecida por cada uno de los 25 mil primeros votantes inscritos correspondientes al distrito en cuestión, y a otra cantidad por los siguientes 25 mil, además de la consideración de los servicios postales.

Se complementa el financiamiento por parte del Estado con el subsidio del 50% de los gastos por concepto de anuncios en televisión, a reembolsarse seis meses después de la jornada electoral.

4.5.3 Financiamiento privado

El sistema de financiamiento en Canadá tiene profundas raíces en los recursos de orden privado y se considera necesario que los partidos muestren interés por la búsqueda de aportaciones de ese orden.

El espíritu de la ley responde al principio de que los partidos deben hacer un esfuerzo para la recolección de fondos privados; por lo tanto impide a los partidos poco serios tener acceso a los fondos públicos".⁴⁸

46. ALCOGER, Jorge V., op. cit., p.39

47. Ibid., p.46

48. Ibid., p.47

En Canadá no existe la imposición de límites para las contribuciones y ello se entiende como una forma de respeto a la "libertad de expresión". Lo que se establece es una imposición en cuanto a la forma de reportar los ingresos y gastos de fondos de los candidatos y de los partidos.

4.5.4 Obligaciones y publicidad o difusión de Gastos

La ley dispone que tanto los partidos como los candidatos que participen en los procesos electorales tienen que presentar informes sobre sus ingresos y gastos.

En particular, los partidos y candidatos políticos registrados tienen que realizar un informe anual y presentarlo ante el Director General Electoral (DGE), indicando los nombres de los aportantes de más de 100 dólares canadienses y el monto total de las contribuciones, así como los gastos que realizaron los partidos. Asimismo, después de las contiendas electorales generales se presentan informes de las campañas, que previamente son auditados y que incluyen los gastos de la campaña que después se harán del conocimiento de los ciudadanos.

"En el periodo postelectoral, estos informes están a disposición del público durante seis meses y resúmenes de ellos son publicados en la prensa local. Cada año y después de cada elección, el DGE publica informes sobre gastos e ingresos de los partidos; procede de la misma manera para los candidatos después de cada elección. Es también responsabilidad de los partidos políticos hacer del conocimiento de la oficina electoral el gasto total por concepto de anuncios en televisión para poder acceder al subsidio estipulado en la ley. Y los partidos están obligados a presentar anualmente informes sobre su situación financiera.

Cabe aclarar que la legislación canadiense no exige la declaración de un determinado tipo de gastos en los que pueden incurrir partidos y candidatos durante el periodo electoral. Como menciona Pilar del Castillo en su estudio, no hay obligación para los partidos de declarar las cantidades que transferían a sus candidatos durante la campaña, y los candidatos quedan exentos de declarar -dentro de determinados límites- los gastos de tipo personal y los ocasionados por viajes en el periodo electoral.⁴⁹

4.5.5 Organos de control

a) Interno

Una de las formas utilizadas para mantener los recursos dentro de lo que la ley indica es la figura del representante legal de la campaña.

En Canadá, el sistema del agente electoral empezó a funcionar a partir de 1974 cuando legalmente los partidos empezaron a ser reconocidos. De esta

49. DEL CASTILLO, Pilar, op. cit., p.142

forma, "los partidos canadienses tienen que nombrar a un agente principal del partido, responsable de presentar en cada periodo fiscal un informe de gastos e ingresos ante el Director General Electoral".⁵⁰

b) Externo

Una de las figuras más importantes dentro del control de los procesos electorales en Canadá es el Director General de Elecciones (DGE), funcionario nombrado por el poder ejecutivo e independiente del poder legislativo en turno debido a que, en situaciones normales, el cargo es inamovible hasta los 65 años de edad.

"Las funciones del DGE consisten en la gestión de todo escrutinio necesario para llenar una o varias vacantes en la Cámara de los comunes; y asegurar la compilación y la preparación de los informes e instrucciones requeridos por la ley".⁵¹

Por último, en relación al financiamiento de los partidos y candidatos y para entender sobre aspectos de los recursos subvencionados se creó en 1989 la Comisión Real como órgano de control .

4.5.6 Límites de gastos

En Canadá se encuentran determinados, por una parte, límites de acuerdo a la ley federal y algunas otras restricciones a nivel jurisdiccional. De esta forma durante la campaña electoral se han impuesto límites de gastos. La ley federal coloca un techo por votante sobre los partidos registrados, con una escala móvil para los candidatos a nivel local. Además, el gasto por concepto de publicidad se limita para los últimos 28 días de la campaña y la compra de tiempo en medios electrónicos se restringe a una cantidad determinada.⁵²

Candidatos

De acuerdo a la Ley Electoral de 1974, con modificaciones en 1983, en cada distrito se podía gastar un dólar por cada uno de los 15 mil primeros nombres y 50 centavos por cada uno de los siguientes 10 mil, más 25 centavos por cada elector que pasara de los 25 mil (1980).⁵³

Partidos

En cuanto a los partidos políticos el techo de gastos permitido era de 30 dólares canadienses por elector inscrito en las listas preliminares. A partir de

50. *Ibid.*, 138

51. ALCOCER V. Jorge, *op. cit.*, p.40

52. ALEXANDER, Herbert E., *op. cit.*, p.87

53. DEL CASTILLO, Pilar, *op. cit.*, p.28

1983 los límites se ajustarían en función del índice de precios al consumidor.

Además, se aplica el financiamiento público de tipo indirecto a los partidos a través de la deducción fiscal de aportaciones recibidas, que aunque es aplicable a los aportantes contribuye al incremento de recursos. Estas deducciones pueden llegar hasta el 75% de la donaciones de menos de 100 dólares y hasta el 50% si se trata de entre 100 y 500 dólares.

4.5.7 Sanciones

Debido a que los límites de gastos solamente son aplicables a campañas electorales y si bien todas las infracciones a la ley electoral de este país se consideran como violaciones penales aun cuando sean más bien reglamentarias, las infracciones electorales son seguidas por la Gendarmería Real del Canadá (GRC).⁵⁴

54. ALCOCER V. Jorge, op. cit., p.49

5

MODELO DE FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS Y CANDIDATOS

5.1 BASES GENERALES, OBJETIVOS Y CARACTERISTICAS

Uno de los aspectos más importantes vinculados a la consolidación de la vida democrática de nuestro país lo constituye, sin duda, el origen y destino de los recursos con que cuentan los Partidos Políticos y sus candidatos. Son características de un sistema democrático en desarrollo el alto nivel de abstencionismo y el desinterés de los ciudadanos por la vida política y particularmente por la vida partidista; por ello resulta indispensable que el Estado asigne recursos fiscales que aseguren la existencia y desarrollo de los Partidos Políticos. En capítulos precedentes mencionamos que la legislación mexicana considera a los Partidos Políticos como entidades de interés público, con personalidad jurídica, patrimonio propio y con las obligaciones y derechos que la ley establece.

La distinción entre Partidos Políticos y candidatos resulta fundamental. Los Partidos Políticos, como organizaciones permanentes, necesitan garantizar el suministro continuo de recursos que posibiliten su subsistencia y desarrollo. Los candidatos en cambio, por ser temporales, al igual que las campañas electorales que realizan, requieren de normas, sistemas y procedimientos diferentes.

De igual importancia resulta diferenciar los financiamientos público y privado. En el primer caso los recursos están asegurados en los presupuestos públicos y fluyen regularmente. Sin embargo, el reto consiste en establecer bases equitativas de distribución, para que los partidos reciban recursos en función de su representatividad efectiva. Además, tratándose de recursos públicos, éstos deberían estar sujetos a una mayor normatividad, mayor vigilancia y un destino concreto que asegure su utilización racional. Todo lo cual debe hacerse sin vulnerar la independencia y manteniendo el respeto a la soberanía interna de cada Partido Político.

Con respecto al financiamiento privado, éste debería ser objeto de una regulación que, a la vez que norme el origen de los recursos y su control efectivo,

otorgue a los partidos la flexibilidad necesaria para allegarse la mayor cantidad de recursos posible.

Resulta fácil comprender que los recursos financieros juegan un papel de vital importancia en la competencia política. Las modernas campañas electorales operan no sólo mediante contacto directo con el electorado sino a través de los medios masivos de comunicación. La utilización de la radio; la televisión; la realización de encuestas de opinión, previas y posteriores a la celebración de los comicios, son actividades que requieren de un uso intensivo de recursos.

Se entiende, entonces, que es necesario establecer topes a los gastos efectuados en las campañas electorales, como medida de equidad e igualdad en la lucha política y como medio de evitar el alza continua de los costos electorales y su impacto negativo en la economía.

En síntesis, en el establecimiento de un modelo es necesario conciliar reglamentación con libertad; separar, sin que se excluyan, financiamiento a Partidos Políticos de financiamiento a campañas electorales, y financiamiento público de financiamiento privado.

La necesidad de reglamentar el financiamiento de la vida política se basa en los siguientes objetivos:

- a) Asegurar la igualdad en la competencia política.
- b) Garantizar la transparencia en el origen y destino de los recursos.
- c) Definir los derechos y obligaciones en la materia.
- d) Incrementar la credibilidad y la confianza ciudadana tanto en los Partidos Políticos como en los procesos electorales.

Un modelo de financiamiento de Partidos Políticos y campañas electorales debe considerar seis características esenciales:

- 1) Partidos políticos y candidatos deben establecer registros que aseguren un control efectivo sobre los ingresos que reciban y los gastos que realicen.
- 2) Deben determinarse claramente las fuentes de financiamiento, tanto de los Partidos como de las campañas, estableciendo con precisión las limitaciones o prohibiciones aplicables a cada una de las fuentes.
- 3) Tanto los partidos como los candidatos deben estar obligados, por ley, a presentar informes sobre el origen y la aplicación de sus recursos, y estos informes deben darse a conocer a los militantes y cuadros directivos de los propios partidos.
- 4) Deben existir órganos de control y fiscalización, independientes e imparciales, que revisen y dictaminen los informes presentados por los partidos y por los candidatos.

5) Deben establecerse los medios para informar a la opinión pública sobre el origen y destino de los recursos de los Partidos Políticos y de las campañas electorales.

6) Deben existir topes a los gastos realizados en las campañas electorales.

El modelo propuesto parte de la realidad, es decir, se construye a partir de la Legislación Mexicana en vigor, toma de ésta los elementos que pueden continuar siendo útiles e introduce nuevos elementos para avanzar en el perfeccionamiento del Financiamiento de Partidos y candidatos en campaña.

Uno de los elementos a destacar es el sistema contable, que permite llevar a la práctica lo que la Legislación establece; facilitar el cumplimiento de las normas y homogeneizar los sistemas de información financiera de los diferentes Partidos Políticos.

Por último es importante comentar que el modelo propuesto considera tres fuentes de financiamiento, tanto para Partidos Políticos como para campañas electorales:

- a) Financiamiento público.
- b) Financiamiento privado.
- c) Financiamiento propio o autofinanciamiento.

5.2 FINANCIAMIENTO PUBLICO

El financiamiento público es el monto de recursos fiscales que el Estado destina en forma equitativa a los Partidos Políticos, como entidades de interés público, con el propósito de dotarlos de los elementos necesarios para el desarrollo de sus actividades, lo que se refleja en el fortalecimiento del sistema de partidos. El financiamiento público se otorga en dos modalidades: Financiamiento para actividades permanentes y financiamiento para actividades electorales.

5.2.1. Financiamiento para actividades permanentes.

Son los recursos que el Estado otorga periódicamente a los Partidos Políticos para apoyar su gasto corriente de operación. Se justifica por la necesidad de que el Estado apoye no sólo los procesos electorales sino también la formación de la voluntad popular, que posteriormente se expresará en las urnas.

Tienen derecho a este tipo de financiamiento los Partidos Políticos que hayan obtenido más del dos por ciento de la votación nacional efectiva, distribuida en al menos 10 Estados de la República, y que cuenten con registro definitivo.

Para determinar el financiamiento que por actividades permanentes percibirán los Partidos Políticos, se atenderá al siguiente procedimiento:

El monto total anual a distribuir por actividades permanentes resultará de sumar el importe anual que por concepto de dietas percibirán la totalidad de diputados y senadores en el año fiscal que corresponda, multiplicado por el factor 0.50. La cantidad resultante se distribuirá entre los Partidos Políticos en proporción al número de diputados y de senadores con que cuenten en cada una de las cámaras.

Los recursos se suministrarán en partidas mensuales, de acuerdo con el calendario anual que determine el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

5.2.2. Financiamiento por actividades electorales.

El financiamiento por actividades electorales tiene el propósito de apoyar a los Partidos Políticos en sus esfuerzos dirigidos a captar el voto popular. Consiste en el reembolso de hasta el 15 % de las erogaciones que los partidos hayan realizado en el desarrollo de sus campañas políticas, teniendo como tope el 50% del límite de gastos establecidos por las juntas distritales y locales y por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Para tal efecto, los Partidos Políticos presentarán la solicitud de reembolso de gastos acompañada de los informes de gastos de campaña, auditados por un Contador Público autorizado por el IFE, dentro de un plazo de 90 días contados a partir de el día de la elección.

El reembolso de gastos se hará en tres exhibiciones anuales a partir del año siguiente al de la elección: 25 % en el primer año; 25 % en el segundo y el 50 % restante en el tercero.

Tendrán derecho a financiamiento por actividades electorales los Partidos Políticos que hayan conservado u obtenido su registro definitivo y obtengan más del dos por ciento de la votación nacional efectiva, distribuida en al menos diez Estados de la República.

5.2.3. Partidos con registro condicionado.

Los Partidos Políticos con registro condicionado recibirán, a partir de la Fecha en que surta efecto su registro, el 50 % del financiamiento para actividades permanentes que recibe el Partido Político que represente la última minoría, y tendrán derecho al Financiamiento por actividades electorales al obtener su registro definitivo.

5.2.4 Recursos Presupuestales.

Los recursos fiscales, necesarios y suficientes, para cubrir a los Partidos Políticos el financiamiento a que tienen derecho, se incluirán en la partida

correspondiente del presupuesto de egresos de la Federación y se suministrarán, de acuerdo al calendario respectivo, a través del Instituto Federal Electoral.

5.3 FINANCIAMIENTO PUBLICO INDIRECTO.

Los Partidos Políticos tendrán derecho, en adición al financiamiento público directo, a las siguientes prerrogativas:

- I) Acceso permanente a la radio y televisión, en los términos del reglamento que para tal efecto expida el Consejo General del Instituto Federal Electoral.
- II) Afectación al régimen fiscal que establezcan las leyes de la materia.
- III) Disfrute de las franquicias postales y telegráficas establecidas para el cumplimiento de sus funciones.

5.4 REGLAMENTACION DEL FINANCIAMIENTO PRIVADO

La reglamentación del financiamiento privado se basa fundamentalmente en las aportaciones permitidas a las personas físicas y morales; en las limitaciones a esas contribuciones; en los requisitos que deben cumplir tanto quién aporta el recurso como quién lo recibe; y en la precisión sobre personas físicas y morales, nacionales o extranjeras, a las que les está prohibido efectuar aportaciones.

5.4.1 Aportaciones de los militantes del partido

Están representadas por las cuotas ordinarias y extraordinarias que establezcan los partidos políticos a sus militantes; por las aportaciones que establezcan a sus organizaciones afiliadas y por las aportaciones que efectúen los candidatos para sus campañas políticas.

Límites en las aportaciones:

Las personas físicas podrán realizar aportaciones anuales a un Partido Político hasta por N\$ 2,500.00, y hasta por N\$ 5,000.00 en total, para campañas

políticas a nivel federal.

Las organizaciones afiliadas y los candidatos podrán realizar aportaciones anuales a su Partido Político para sus campañas electorales hasta por los montos que determine su Órgano de Control Interno. Estos montos deberán ser comunicados al Consejo General del Instituto Federal Electoral durante los primeros 45 días de cada año.

Requisitos:

Los Partidos Políticos y los representantes financieros de campaña deberán expedir recibos con folio impreso por las aportaciones que reciban, los que deberán contener el nombre, R.F.C. y domicilio del aportante, así como el monto de su aportación.

Los recursos que reciban los Partidos Políticos y los representantes financieros de campaña deberán registrarse, invariablemente, en la contabilidad que corresponda.

Las aportaciones mayores a N\$ 5,000.00, hechas en una sola exhibición, deberán ser cubiertas mediante cheques de las cuentas de los aportantes.

En sus informes anuales y de campañas, los partidos presentarán una relación que contenga nombres, R.F.C., domicilios y montos, correspondientes a cada una de las aportaciones mayores de N\$ 5,000.00 .

5.4.2 Aportaciones de los simpatizantes.

Están representados por las aportaciones o donativos, en dinero o en especie, efectuadas a un Partido Político o candidato, por personas físicas o morales.

Límites en las aportaciones:

Las personas físicas, simpatizantes de un Partido Político, podrán efectuar aportaciones en dinero de hasta N\$ 5,000.00 anuales, y hasta por N\$ 5,000.00 en total, para campañas políticas a nivel federal.

Las personas morales no lucrativas, que no se encuentren consideradas en el apartado de prohibiciones, podrán efectuar aportaciones a un Partido Político hasta por N\$ 10,000.00 anuales, y hasta por N\$ 10,000.00 en total, para campañas políticas a nivel federal.

Requisitos:

Los Partidos Políticos y los representantes financieros de campaña deberán expedir recibos prefoliados por las aportaciones que reciban, los que deberán contener el nombre, R.F.C., domicilio y teléfono de los aportantes, así como el monto aportado.

Tratándose de aportaciones en especie se deberá establecer el valor del bien aportado, ya se trate de valor en libros, valor de mercado o valor de avalúo, y la operación deberá formalizarse a través de un contrato que cubra todos los requisitos legales aplicables.

Los recursos que por este concepto reciban los Partidos Políticos y los representantes financieros de campaña deberán registrarse, invariablemente, en la contabilidad que corresponda.

Las aportaciones mayores a N\$ 5,000.00 deberán ser cubiertas mediante cheques de las cuentas de los aportantes.

En sus informes anuales y de campañas, los Partidos Políticos presentarán una relación que contenga nombres, R.F.C. y domicilios de los aportantes, así como el monto de los aportes, de cada una de las aportaciones mayores de N\$ 5,000.00 .

5.4.3 Prohibiciones.

Los Partidos Políticos, los candidatos y los representantes financieros de campaña no podrán recibir directamente o por interpósita persona recursos que provengan de las siguientes fuentes:

- a) Poderes ejecutivo, legislativo y judicial de la Federación y de los Estados, así como de los Ayuntamientos.
- b) Dependencias, entidades y organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizados o paraestatales, y los órganos de gobierno del Distrito Federal.
- c) Empresas de carácter mercantil.
- d) Estados, personas físicas y personas morales extranjeras.
- e) Iglesias, asociaciones religiosas, sectas y ministros de culto.
- f) Personas que vivan o trabajen en el extranjero.
- g) Organismos internacionales.
- h) Recursos provenientes de fuentes ilícitas.

Los Partidos Políticos no podrán solicitar créditos de la Banca de Desarrollo para el financiamiento de sus actividades.

5.5 FINANCIAMIENTO PROPIO O AUTOFINANCIAMIENTO.

Se considera financiamiento propio o autofinanciamiento a cualquier actividad lícita y lucrativa que realicen los Partidos Políticos con el propósito de

allegarse recursos.

Entre este tipo de actividades se encuentran las siguientes:

- a) **Actividades comerciales.**- Son los recursos que obtienen los Partidos Políticos por la realización de rifas, sorteos, espectáculos, eventos culturales, por sus actividades editoriales (periódicos, revistas y todo tipo de publicaciones) por la venta de bienes promocionales y por la venta de propaganda utilitaria.
- b) **Aportaciones de sus centros de estudio e investigación.**- Los partidos políticos, en el marco de la legislación vigente, podrán constituir asociaciones de carácter civil dedicadas a la elaboración de estudios económicos y sociales; prestación de servicios de capacitación; organización de conferencias y mesas redondas; elaboración de encuestas y análisis de opinión pública; y, en general, al análisis de problemas nacionales; regionales; estatales y municipales. Estas asociaciones, una vez cubiertas sus obligaciones fiscales, podrán canalizar sus excedentes de recursos a los Partidos Políticos.
- c) **Rendimientos financieros.**- Los Partidos Políticos podrán constituir fondos y fideicomisos, con su patrimonio y con las aportaciones que reciban, con el propósito de obtener rendimientos financieros que se destinarán al cumplimiento de los objetivos del partido.

Los Partidos Políticos tendrán libertad de decidir el tipo de instrumento financiero en el que invertirán sus recursos, con la excepción de acciones bursátiles.

El consejo general del Instituto Federal Electoral expedirá el reglamento al que se sujetará la Constitución de Fondos y Fideicomisos y su operación.

Los Partidos Políticos registrarán en su contabilidad los ingresos obtenidos por financiamiento propio, y deberán reportarlos en sus informes anuales y de campaña.

5.6 DEDUCIBILIDAD FISCAL DE LAS APORTACIONES.

Las aportaciones que efectúen las personas físicas a los Partidos Políticos y campañas electorales serán deducibles del impuesto sobre la renta durante un período de transición de seis años en los siguientes términos:

- a) La Secretaría de Hacienda y Crédito Público entregará a los Partidos Políticos recibos deducibles como gastos del impuesto sobre la renta de las personas

físicas, hasta por un monto equivalente a lo siguiente:

- I. 10 % del financiamiento para actividades permanentes a que tenga derecho el Partido Político. Estos recibos se otorgarán anualmente.
 - II. 20 % del monto total de topes de gastos de campañas de las elecciones federales a las que presenten candidatos los Partidos Políticos. Estos recibos se entregarán dentro de los 10 días posteriores a la fecha de registro de los candidatos.
- b) Los Partidos Políticos entregarán los recibos a sus simpatizantes -personas físicas que les efectúen aportaciones-, llenando los talonarios correspondientes con los datos de identificación de los aportantes.
 - c) No se podrán entregar recibos por cantidades mayores a las que efectivamente aporte el simpatizante ni por un monto superior a los establecidos para las aportaciones de simpatizantes.
 - d) Los recibos que no utilicen los Partidos Políticos deberán ser reintegrados a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en un plazo de 30 días contados a partir del último día hábil del año o del día de la elección, según se trate.

5.7 INFORMES FINANCIEROS

Los Partidos Políticos estarán obligados a presentar ante la "Comisión de Financiamiento Electoral" los informes sobre el origen y aplicación de los recursos que reciban de acuerdo a los siguientes lineamientos:

5.7.1 Informes anuales.

- I. En estos informes serán reportados la totalidad de los ingresos obtenidos y gastos realizados por los partidos durante el ejercicio objeto de los informes.
- II. Los informes deberán ser presentados dentro de los 90 días siguientes al término del ejercicio que se reporte.
- III. Los informes deberán ser elaborados y presentados por el órgano de control interno de cada partido.
- IV. Para efectos de la elaboración de los informes los Partidos Políticos están

obligados a llevar una contabilidad, la que incluirá como mínimo: Libro Diario y Mayor y Libro de Inventarios y Balance.

- V. Los informes se presentarán dictaminados por un despacho de contadores públicos. Para tal efecto el Consejo General del IFE presentará a los Partidos Políticos, a más tardar el 30 de Septiembre de cada año, la relación de despachos autorizados para dictaminar los informes de los Partidos.

Este dictamen relevará a los Partidos Políticos de la obligación de presentar documentación comprobatoria de sus operaciones, a menos que los informes presentados contengan evidentes errores u omisiones que requieran de aclaración por parte de los partidos.

5.7.2 Informes de Campaña.

- I. En estos informes se reportarán los ingresos totales obtenidos por cada candidato para el financiamiento de su campaña electoral y los gastos en que haya incurrido, de conformidad con los conceptos previstos para la fijación de límites a los gastos de campaña.
- II. Los informes se presentarán en un plazo de 90 días contados a partir de la fecha en que se realice la jornada electoral.
- III. Los candidatos deberán designar un representante financiero encargado de la elaboración y presentación de los respectivos informes. El nombre del representante financiero deberá ser dado a conocer al Consejo General, junta local o junta distrital, según la elección de que se trate, en un plazo de 15 días contados a partir de la fecha de registro del candidato.
- IV. Los representantes financieros deberán abrir una cuenta de cheques para el manejo de los recursos de campaña. En esta cuenta se depositarán la totalidad de los ingresos que reciba un candidato, y con cargo a la misma se efectuarán todos y cada uno de los gastos en que incurra.
- V. Los representantes financieros llevarán un libro de ingresos y egresos para el registro de las operaciones de campaña.
- VI. Los informes deberán ser firmados tanto por el candidato como por su representante financiero.
- VII. Los candidatos deberán presentar sus informes certificados por contador público que cuente con registro ante el Instituto Federal Electoral. Los candidatos quedarán relevados de presentar documentación comprobatoria

de sus ingresos y egresos, a menos que el informe contenga errores u omisiones evidentes.

Un modelo de dictamen sobre informe anual de Partidos Políticos se presenta en el Anexo Uno. El modelo de dictamen sobre informe de Campañas Políticas se presenta en el Anexo Dos.

5.8 ORGANOS DE CONTROL.

Para garantizar que los recursos destinados por los ciudadanos a apoyar las actividades de los Partidos Políticos y de campañas electorales, ya sea indirectamente: financiamiento público, o directamente; financiamiento privado, sean aplicados con transparencia y apego a la ley y se destinen al objetivo previsto, resulta necesario contar con órganos de control que lo garanticen. Estos órganos de control deben ser tanto internos como externos.

5.8.1 Organos de Control Interno.

Cada Partido Político debe contar con un órgano de control interno, responsable de la planeación, registro y control financieros; de la protección de su patrimonio; del cumplimiento de las obligaciones fiscales; y de la presentación de informes financieros, tanto a sus instancias internas de dirección y a sus militantes como a los órganos externos a que esté obligado.

Los Partidos Políticos informarán oficialmente al Consejo General del IFE de la denominación de su órgano de control interno y del nombre de su titular. Cualquier cambio deberán notificarlo dentro de los treinta días siguientes a su realización.

5.8.2 Organos de Control Externo.

El órgano de control externo encargado de la revisión y dictamen de los informes de los Partidos Políticos y de las campañas electorales será la "Comisión de Financiamiento Electoral" dependiente del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Esta comisión estará integrada de la siguiente forma:

- Un representante de cada Partido Político Nacional.
- Un representante de cada Partido Político Nacional con registro condicionado.
- El Contador Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.

- Un representante de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación
- Un representante del Instituto Mexicano de Contadores Públicos.
- Un representante del Colegio de Abogados.
- Hasta siete ciudadanos de reconocido prestigio y solvencia moral propuestos por el Consejo General del IFE.

El presidente de esa comisión será electo por sus propios miembros, con al menos dos terceras partes de los votos, y durará en su cargo 8 años; los demás miembros de la comisión durarán 4 años en su cargo.

Los representantes de los Partidos Políticos, del Instituto Mexicano de Contadores Públicos, del Colegio de Abogados y los ciudadanos propuestos por el IFE, no podrán desempeñar simultáneamente ningún cargo en la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal, ni en los órganos de dirección de Partidos Políticos ni en el Instituto Federal Electoral.

La comisión tendrá la siguientes facultades:

- a) Establecer las bases para la contabilización de las operaciones de los Partidos Políticos y los lineamientos, formatos y catálogos de cuentas a los que se sujetará la presentación de los informes a que están obligados los Partidos Políticos y sus candidatos.
- b) Recibir, analizar y dictaminar las quejas que se presenten sobre el financiamiento de los Partidos Políticos y de las campañas electorales.
- c) Proponer al Consejo General del IFE la relación de contadores públicos y despachos de contadores públicos que podrán dictaminar y certificar los informes anuales y de campañas.
- d) Revisar y dictaminar los informes anuales y de campañas que presenten los Partidos Políticos, en un plazo de 60 y 90 días respectivamente, a partir de su fecha de presentación.
- e) Solicitar a los órganos de control interno de los Partidos Políticos y a los representantes financieros de campañas la documentación necesaria para comprobar la veracidad del contenido de los informes, con las excepciones previstas en el propio Código.
- f) Notificar a los Partidos Políticos la existencia de errores u omisiones para que estos, en un plazo de 10 días controlados a partir de la notificación, presenten las aclaraciones o rectificaciones que consideren convenientes.

g) Presentar al Consejo General del IFE los dictámenes de los informes que hayan recibido. El dictamen deberá contener:

- I. El resultado y las conclusiones de la revisión de los informes.
- II. En su caso, la mención de los errores o irregularidades encontradas en los mismos, así como las rectificaciones o aclaraciones presentadas.

Para el adecuado cumplimiento de sus funciones la comisión contará con un secretario técnico que será designado por el pleno de la Comisión.

El Instituto Federal Electoral proporcionará a la "Comisión de Financiamiento Electoral" los recursos y el personal técnico necesarios para su adecuado funcionamiento, los que administrará de manera autónoma.

5.9 DIFUSION DE LOS INFORMES

Con el propósito de informar al electorado sobre el origen de los recursos financieros de partidos y candidatos y del uso que hacen de los mismos, se procederá a la difusión de los informes de acuerdo a lo siguiente:

a) Informes anuales:

El Instituto Federal Electoral publicará en el Diario Oficial de la Federación el informe -y su correspondiente dictamen consolidado- de cada Partido Político, en un plazo de 10 días contados a partir de la fecha de su aprobación por el Consejo General.

b) Informes de campaña:

El Instituto Federal Electoral publicará en el Diario Oficial de la Federación el dictamen de cada uno de los informes de campaña presentados por los Partidos Políticos, en un plazo de 30 días contados a partir de la fecha de su aprobación por el Consejo General.

c) El Consejo General del IFE podrá acordar medios de información adicionales para dar a conocer a la opinión pública los informes anuales y de campaña de los Partidos Políticos y sus dictámenes.

5.10 SANCIONES.

Se establecen las siguientes sanciones a quienes incumplan la normatividad en materia de financiamiento:

a) Pecunarias:

- I. A los Partidos Políticos que omitan registrar ingresos o reporten gastos mayores a los efectivamente erogados se les descontará, del financiamiento público a que tengan derecho, un tanto igual al monto de la omisión o del gasto no erogado.
- II. Los Partidos Políticos que no presenten en tiempo y forma el informe anual, serán sancionados con un monto que podrá ser del 5 al 50 % del financiamiento directo para actividades permanentes a que tengan derecho en el año en que se imponga la sanción.
- III. A los Partidos Políticos o candidatos que reciban aportaciones por un monto superior a los límites establecidos en este Código o no expidan el recibo correspondiente, se les sancionará con una cantidad que podrá ser hasta el doble del monto aportado.
- IV. Los Partidos Políticos o candidatos que reciban recursos de fuentes expresamente prohibidas en este Código, serán sancionados con la reducción de hasta el 50 % del total del financiamiento público directo a que tengan derecho en el año en que se imponga la sanción.
- V. Los candidatos que omitan registrar ingresos o reporten gastos mayores a los efectivamente erogados serán sancionados con una cantidad igual al monto de la omisión o del gasto no erogado.
- VI. A los ciudadanos que efectúen aportaciones a un Partido Político por un monto superior a los límites establecidos, se les impondrá una sanción que podrá ser hasta el doble del monto aportado.

Las sanciones pecunarias serán en beneficio de la Tesorería de la Federación.

b) Electorales:

- I. A los candidatos que no presenten en tiempo y forma su cuenta de campaña

se les podrá inhabilitar para el desempeño de su cargo hasta por un año, con excepción de los candidatos a elección presidencial.

Las sanciones serán determinadas y aplicadas por el Tribunal Federal Electoral.

5.11 LIMITES A LOS GASTOS DE CAMPAÑA.

Un factor indirecto en el sistema de financiamiento de Partidos Políticos y candidatos lo constituye el establecimiento de límites a los gastos que estos realizan en las campañas electorales. Por ello se considera conveniente que los límites a los gastos de campaña atiendan a lo siguiente:

- a) Se establecerán límites para la campaña presidencial, para las campañas de senadores y para las campañas de diputados federales.
- b) Los límites a los gastos de campaña comprenden los siguientes conceptos:
 - I. Gastos de propaganda.- Comprenden los realizados en bardas; mantas; volantes; pancartas; equipos de sonido; alquiler de locales; propaganda utilitaria y otros de naturaleza similar.
 - II. Gastos operativos de campaña.- Comprenden los sueldos y salarios del personal eventual; arrendamientos eventuales de bienes muebles e inmuebles; gastos de transportes, viáticos y otros de naturaleza similar.
 - III. Gastos de propaganda en prensa, radio y televisión.- Comprenden los realizados en cualquiera de esos medios, tales como anuncios y mensajes publicitarios tendientes a la obtención del voto.
- c) No se consideran dentro de los límites de gastos de campaña los efectuados por los Partidos Políticos en sus actividades ordinarias.
- d) El Consejo General del IFE emitirá el reglamento para el establecimiento de límites a los gastos de campaña.

SISTEMA DE INFORMACION FINANCIERA

En la actualidad, contar con un sistema de información financiera o sistema contable es una obligación para todas las dependencias y organismos tanto del sector público como de los sectores privado y social.

Los Partidos Políticos, como entidades de interés público, no pueden ser ajenos a esta obligación ya que, independientemente de la utilidad de contar con un sistema de esta naturaleza, la contabilidad es "un medio de información a los distintos sectores de la comunidad interesados en las actividades de una entidad".¹

Por otra parte, en base a la estructura de la legislación fiscal vigente en nuestro país, los Partidos Políticos deberían ser considerados como "Persona Moral no Contribuyente", las que tienen la obligación de llevar sistemas contables. Desde luego esta definición corresponde al campo del Derecho Fiscal, por lo que nos limitamos a enunciarlo.

Sin embargo, estas consideraciones nos permiten afirmar que los Partidos Políticos, como "entidades de interés público", pueden controlar sus operaciones mediante sistemas contables.

Definición.

El Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C. en su boletín A-1, denominado *Esquema de la Teoría Básica de la Contabilidad Financiera*, la define así: "la contabilidad financiera es una técnica que se utiliza para producir sistemática y estructuralmente información cuantitativa expresada en unidades monetarias de las transacciones que realiza una entidad económica y de ciertos eventos económicos identificables y cuantificables que la afectan, con objeto de facilitar a los diversos interesados el tomar decisiones en relación con dicha entidad económica".²

En el medio contable la palabra "entidad" se utiliza para referirse a toda clase de instituciones u organismos, ya sean públicos, privados o sociales.

1. PRIETO, Alejandro. *Teoría de la Contabilidad*, México, Ed. Banca y Comercio 1991. p-VII.
2. I.M.C.P. *Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados*, México, 1992 p.19.

El manejo de la contabilidad financiera incluye principios, reglas particulares y criterio prudencial en la aplicación de sus reglas.

Principios.- La teoría de la contabilidad parte de la necesidad de establecer ciertas convenciones o acuerdos generales para llevar el registro de las operaciones de una entidad, denominados Principios de Contabilidad, que son conceptos básicos que establecen la delimitación de un ente económico; las bases de cuantificación de las operaciones; y la presentación de la información financiera cuantitativa por medio de los estados financieros.

Se dice que esos principios son generalmente aceptados porque son observados en el registro de las operaciones por la mayoría de las entidades, lo que permite la homologación en el registro y la uniformidad en la presentación de la información financiera y, desde luego, su comparación en términos de igualdad.

Este aspecto es de vital importancia, ya que al registrarse las operaciones de los Partidos Políticos bajo las mismas bases se garantiza que la información que presenten podrá ser comparada y analizada con objetividad, lo que le da el carácter de confiable.

Reglas Particulares.- Se dividen en reglas de valuación y reglas de presentación. Las primeras se refieren a la aplicación de los principios y a la cuantificación de los conceptos específicos de los estados financieros; las segundas se refieren al modo particular de incluir adecuadamente cada concepto en los estados financieros.

Criterio Prudencial en la aplicación de las reglas.- Se refiere al criterio general que debe aplicar el Contador Público en la cuantificación contable de las operaciones de una entidad para elegir entre alternativas que se presentan como equivalentes, en base a su experiencia, capacidad y preparación.

Características.

Existen tres características fundamentales de la información contable: utilidad; confiabilidad y provisionalidad.

La utilidad es la cualidad de adaptarse a las necesidades y propósitos del usuario a través del contenido de la información y de la oportunidad con que es generada.

El contenido de la información se basa, entre otros aspectos, en la veracidad y la comparabilidad; ambas cualidades deben acompañar invariablemente a la información contable. La veracidad se refiere al registro de operaciones efectivamente realizadas y adecuadamente evaluadas; y la comparabilidad es la posibilidad de que la información financiera de una entidad pueda ser objetivamente comparable, entre dos o más entidades entre sí o en los diferentes puntos del tiempo para una misma entidad.

La confiabilidad, segunda característica del sistema contable, se la da el usuario al comprobar que las operaciones del sistema son estables, objetivas y verificables:

Estabilidad, en cuanto a que la operación no cambia con el tiempo, y que las reglas que se aplican para la captación de datos, su cuantificación y presentación son consistentes.

Objetividad, implica que las reglas del sistema no han sido deliberadamente distorsionadas y que la información representa la realidad, de acuerdo con dichas reglas.

Verificabilidad, quiere decir que se pueden aplicar pruebas para comprobar la calidad de la información producida por el sistema contable.

La tercera característica que acompaña la información financiera es la provisionalidad, representada por los "cortes" que periódicamente hay que realizar a la vida de la entidad, para medir en ese momento sus resultados de operación y su situación financiera. Estos "cortes", por lo general, se realizan anualmente.

Adicional a estas características, es importante mencionar que al producir información contable útil para distintos intereses, la contabilidad adopta el criterio de equidad frente a dichos intereses. Este criterio de equidad está sustentado en una base de objetividad y veracidad razonables. La información contable, correctamente determinada, apegada a los principios, reglas y características comentadas anteriormente, cumplirá con su función de ser imparcial y equitativa para todos los usuarios de la misma.

Elementos que integran el Sistema Contable.

1. Principios de Contabilidad.
2. Catálogo de Cuentas
3. Documento Fuente
4. Guía de Contabilización
5. Métodos, Procedimientos, Formatos y Libros.
6. Informes

Ejercicio Contable.

El ejercicio contable de un Partido Político debe ser del 1º de Enero al 31 de Diciembre de cada año, en concordancia con el ejercicio contable de la Federación.

Productos.

Como productos de un sistema de información financiera o sistema contable, los Partidos Políticos obtendrán anualmente los siguientes estados financieros:

Estado de Posición Financiera,
Estado de resultados y
Estado de cambios en la situación financiera.

En el caso de las campañas electorales, el sistema puede emitir un estado de resultados y un libro de ingresos y egresos.

Como podemos apreciar, la contabilidad es una técnica que se utiliza para producir información, que al estar sustentada en principios y reglas aceptados por todos, permite que esta sea útil, confiable y equitativa para las distintas personas interesadas en esa información.

Para el propósito de lograr igualdad y transparencia en los recursos destinados a la competencia política y de mejorar la credibilidad y la confianza, tanto en los Partidos Políticos como en los procesos electorales, el establecimiento de un sistema contable de registro de las operaciones es un factor de avance indiscutible.

6.1 PRINCIPIOS DE CONTABILIDAD APLICABLES.

Los principios de Contabilidad, son el reglamento de la Contabilidad, y establecen conceptos fundamentales que sientan las bases para:

1. Identificar y delimitar a las entidades económicas, las cuales, por medio de la celebración de operaciones, generan información financiera.
2. Valuar las operaciones.
3. Presentar la información financiera.

Estos principios formulados por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos, con base en el consenso de su membresía, son los siguientes:

1. Entidad: "La actividad económica es realizada por entidades identificables, las que integran combinaciones de recursos humanos, recursos materiales y capital, coordinados por una autoridad que toma decisiones encaminadas a la consecución de los fines de la entidad".

A la contabilidad le interesa identificar la entidad que persigue fines económicos particulares y que es independiente de otras entidades. Se utilizan dos criterios para la identificación de una entidad:

- a) conjunto de recursos destinados a satisfacer alguna necesidad social con estructura y operación propios, y
- b) centro de decisiones independiente, para el logro de fines específicos. Es decir, para la satisfacción de una necesidad social.

Por tanto, la personalidad de un negocio es independiente de la de sus accionistas o propietarios, y en sus estados financieros solo deben incluirse los bienes, valores, derechos y obligaciones de este ente económico independiente. La entidad puede ser una persona física, una persona moral o una combinación de varias de ellas".

2. Realización: "La contabilidad cuantifica en términos monetarios las operaciones que realiza una entidad con otros participantes en la actividad económica y ciertos eventos económicos que la afectan".
"Las operaciones y eventos económicos que la contabilidad cuantifica se consideran por ella realizados:
 - A) cuando se han efectuado transacciones con otros entes económicos;
 - B) cuando han ocurrido transformaciones internas que modifican la estructura de recursos o de sus fuentes o
 - C) cuando han ocurrido eventos económicos externos a la entidad o derivados de las operaciones de ésta y cuyo efecto puede cuantificarse razonablemente en términos monetarios".
3. Periodo Contable. "La necesidad de conocer los resultados de operación y la situación financiera de la entidad, que tiene una existencia continua, obliga a dividir su vida en periodos convencionales. Las operaciones y eventos así como sus efectos derivados, susceptibles de ser cuantificados, se identifican con el periodo en que ocurren; por ello, cualquier información contable debe indicar claramente el período a que se refiere. En términos generales, los costos y gastos deben identificarse con el ingreso que originaron, independientemente de la fecha en que se pague".
4. Valor Histórico Original. "Las transacciones y eventos económicos que la contabilidad cuantifica se registran según las cantidades de efectivo que se efectúen o su equivalente o la estimación razonable que de ellos se haga al momento en que se consideren realizados contablemente. Estas cifras deberán ser modificadas en el caso de que ocurran eventos posteriores que les hagan perder su significado, aplicando métodos de ajuste en forma sistemática que preserven la imparcialidad y objetividad de la información contable. Si se ajustan las cifras por cambios en el nivel general de precios y se aplican a todos los conceptos susceptibles de ser modificados que integran los estados financieros, se considerará que no ha habido violación de este principio; sin embargo, esta situación debe quedar debidamente aclarada en la información que se produzca".
5. Negocio en Marcha. "La entidad se presume en existencia permanente, salvo especificación en contrario; por lo que las cifras de sus estados financieros presentarán valores históricos, o modificaciones de ellos, sistemáticamente

obtenidos, cuando las cifras representen valores estimados de liquidación, esto deberá especificarse claramente y solamente serán aceptables para información general cuando la entidad esté en liquidación".

6. Dualidad Económica. "Esta dualidad se constituye de:

- Los recursos de los que dispone la entidad para la realización de sus fines y
- Las fuentes de dichos recursos, que a su vez son la especificación de los derechos que sobre los mismos existen considerados en su conjunto".

"La doble dimensión de la representación contable de la entidad es fundamental para una adecuada comprensión de su estructura y relación con otras entidades. El hecho de que los sistemas modernos de registro aparentan eliminar la necesidad aritmética de mantener la igualdad de cargos y abonos no afecta al aspecto dual del ente económico, considerado en su conjunto".

7. Revelación Suficiente. "La información contable presentada en los estados financieros debe contener en forma clara y comprensible todo lo necesario para juzgar los resultados de operación y la situación financiera de la entidad".

8. Importancia Relativa. "La información que aparece en los estados financieros debe mostrar los aspectos importantes de la entidad susceptible de ser cuantificados en términos monetarios. Tanto para efectos de los datos que entran al sistema de información contable como para la información resultante de su operación, se debe equilibrar el detalle de multiplicidad de los datos con los requisitos de utilidad y finalidad de información".

9. Consistencia. "Los usos de la información contable requieren que se sigan procedimientos de cuantificación que permanezcan en el tiempo. La información contable debe ser obtenida mediante la aplicación de los mismos principios y reglas particulares de cuantificación para, mediante la comparación de los estados financieros de la entidad, conocer su evolución y, mediante la comparación con estados de otras entidades económicas, conocer su posición relativa".

"Cuando haya un cambio que afecte la comparabilidad de la información debe ser justificado y es necesario advertirlo claramente en la información que se presenta, indicando el efecto que dicho cambio produce en las cifras contables. Lo mismo se aplica a la agrupación y presentación de la información".

Como se observa, los tres primeros principios - Entidad, Realización y Período Contable - identifican y delimitan a la entidad económica.

Los tres siguientes - Valor histórico original; Negocio en marcha y Dualidad económica - establecen bases para la valuación de las transacciones celebradas por las entidades.

El principio de Revelación suficiente, regula la presentación de información financiera.

Finalmente, los dos últimos principios - importancia relativa y consistencia - representan requisitos generales aplicables a la contabilidad en su conjunto.

Sería deseable que la contabilidad de los Partidos Políticos se apegara a estos principios; sin embargo, la teoría contable prevé que los estados financieros puedan prepararse sobre bases diferentes, principalmente en los siguientes casos:

1. Cuando la entidad, debida a la naturaleza de su actividad, utilice habitualmente para la preparación de sus estados financieros bases diferentes a principios de contabilidad generalmente aceptados.
2. Cuando los estados financieros de la entidad hayan sido preparados para un propósito específico, debido a disposiciones legales o contractuales.

Ejemplos de lo anterior son las entidades públicas, cuya información financiera se prepara sobre la base de los "principios de contabilidad Gubernamental" y la contabilidad de las instituciones bancarias cuyas bases son preescritas por la Comisión Nacional Bancaria.

De lo anterior se desprende que en el futuro las autoridades electorales podrían emitir, con el apoyo del Instituto Mexicano de Contadores Públicos "bases de contabilización para los Partidos Políticos".

6.2 CATALOGO DE CUENTAS.

El registro de las operaciones de una entidad se efectúa a través de cuentas, por medio de las cuales se ordenan y clasifican las operaciones. A cada cuenta se le asigna un nombre, con el propósito de identificarla. El nombre debe ser corto y preciso, para que el lector pueda identificar fácilmente la naturaleza de las operaciones que se registrarán en dicha cuenta.

Las cuentas se clasifican en cuentas de activo, cuentas de pasivo, cuentas de capital y cuentas de resultados; estas últimas se dividen en cuentas de resultados acreedoras y cuentas de resultados deudoras.

Una vez identificados los conceptos o cuentas que maneja un Partido Político, y de acuerdo a la naturaleza y características de las operaciones que realiza, se puede elaborar el catálogo de cuentas, que se define como: "lista o enumeración pormenorizada y clasificada de los conceptos que integran el activo, pasivo y capital (Patrimonio) e ingresos y egresos de una entidad".³

3. ELIZONDO, López, A. *El Proceso Contable*, Ed. ECASA, México 1992, p. 171

Un ejemplo de un catálogo de cuentas para un Partido Político se presenta en el Anexo Tres.

6.3 DOCUMENTO FUENTE.

"Se entiende por documento fuente o documento contabilizador, el instrumento físico de carácter administrativo que capta, comprueba, justifica y controla transacciones financieras efectuadas por la entidad económica, aportando los datos necesarios para su procesamiento en contabilidad".⁴

Para los Partidos Políticos, se considera que sus documentos fuente mas importantes son:

1. Por la obtención de ingresos en efectivo:
 - 1.1. Recibo de ingreso por financiamiento público (Anexo Cuatro).
 - 1.2. Recibo de Ingreso por aportaciones de militantes(Anexo Cinco).
 - 1.3. Recibo de ingreso por aportaciones de simpatizantes (Anexo Seis).
 - 1.4. Recibo de ingreso por actividades comerciales y por otros ingresos (Anexo Siete).

2. Por obtención de recursos en especie:
 - 2.1. Contrato de donación.

3. Por la obtención de créditos:
 - 3.1. Pagarés.

4. Por sus egresos:
 - 4.1. Póliza cheque.
 - 4.2. Factura o comprobante de gasto
 - 4.3. Recibo de gastos a comprobar
 - 4.4. Recibo de nómina.
 - 4.5. Avisos de cargo bancarios.

6.4 GUIA DE CONTABILIZACION.

"La guía de procesamiento o guía de contabilización es un instructivo en el que se señala el procedimiento para registrar una operación partiendo de su origen".⁵

4. ELIZONDO, López, A. op.cit. pag. 175

5. *idib.*, pag. 181

La guía de contabilización debe incluir los siguientes elementos:

1. Número de la operación.
2. Descripción de la misma.
3. Periodicidad.
4. Documento fuente.
5. Libros y registros sobre los que se asentará
6. Cuentas y subcuentas que deben afectarse.

En la práctica, las entidades elaboran su guía contabilizadora de acuerdo a sus propias necesidades y considerando el sistema de procesamiento de información de que dispongan; los libros que estén obligadas a presentar y el volumen y la repetición de sus operaciones diarias.

La guía de contabilización es un elemento adicional que imprime mayor uniformidad a la información contable.

Un ejemplo de Guía de Contabilización para un Partido Político se presenta en el Anexo Ocho.

6.5 METODOS, PROCEDIMIENTOS, FORMATOS Y LIBROS.

6.5.1. Método de Registro.

El método de "pólizas" y el procedimiento electrónico de procesamiento de datos se consideran los medios más adecuados para establecer con sencillez y a un costo accesible, un sistema contable.

En el método de registro diversificado denominado de pólizas, las transacciones se anotan en folios independientes, de donde pasan, por concentración, a los libros Diario y Mayor General, a través de un libro especial denominado Registro de Pólizas.

La póliza constituye la base de este método y se define como el documento de carácter interno en el que se registran las operaciones y se anexan los documentos y comprobantes que justifican las anotaciones y cantidades en ellos registrados.

El método de póliza clasifica a las operaciones en tres tipos: entradas de efectivo, salidas de efectivo y diario. Cada operación se registra en un tipo de póliza diferente. Cuando la salida de efectivo se efectúa a través de cheques la póliza recibe el nombre de póliza-cheque.

Las pólizas consignan el nombre de la entidad; número y nombre de la

póliza; fecha; concepto; cuenta; subcuenta; valores; y las firmas de quienes prepararon, revisaron y autorizaron la póliza. A las pólizas se deben anexar los documentos fuente.

En el método de pólizas, las operaciones se registran diariamente en la póliza que corresponda, según la naturaleza de la operación. Periódicamente se realiza un pase al registro de pólizas, del cual se derivan concentraciones por cada tipo de póliza, que se transfieren a los libros Diario y Mayor General. De estos libros se obtiene la información financiera que requiere la entidad.

Este método posibilita una mayor división del trabajo, mejor control de las operaciones y elimina la interrupción en tareas alternas de procesamiento.

6.5.2. Procedimiento de Registro.

En la actualidad el procesamiento de información se realiza por medios electrónicos, es decir computadoras, que se utilizan para captar, clasificar, registrar, calcular y sintetizar las transacciones financieras de una entidad.

El procesamiento se efectúa a través de la introducción diaria de los datos que corresponden a una entidad, con el fin de transferirlos a los archivos.

En el programa se crean archivos acumulativos por medio de discos, los cuales se refieren, cada uno, al libro Diario, libro Mayor y Mayores Auxiliares. Para formular los estados financieros mensuales o anuales, previa verificación de la actualización de los archivos, se solicita la información a la computadora.

El procesamiento por medios electrónicos elimina la necesidad de utilizar el Libro de Registro de Pólizas.

6.5.3. Libros

Un sistema de contabilidad considera tres libros principales: libro Diario; Libro Mayor y libro de Inventarios y Balances.

En el libro Diario se registran diariamente las operaciones en forma cronológica; en el libro Mayor se consignan en forma clasificada mediante pases procedentes del libro Diario; y en el libro de Inventarios y Balances se registran anualmente los estados financieros de la entidad y, en su caso, los inventarios practicados.

En la actualidad, mediante la utilización de medios electrónicos de procesamiento, los libros de contabilidad los constituyen los listados impresos que produce la unidad de salida de datos. Estos listados, previamente foliados, se empaстан anualmente constituyendo los libros mencionados.

Los Partidos Políticos, como entidades de interés público que son, pueden llevar los tres libros mencionados. En el caso de la contabilidad de campañas electorales se puede utilizar la denominada "contabilidad simplificada", que consiste en llevar un "libro de Ingresos y Egresos" en el que se registran diariamente las entradas y salidas de efectivo y los bienes y deudas de la campaña electoral.

No existe disposición o argumento que impida a los Partidos Políticos

mantener sus libros de contabilidad y que estos se encuentren permanentemente actualizados.

6.5.4. Documentación Comprobatoria.

Cuando hablamos del método de pólizas mencionamos la necesidad de adjuntar a cada póliza la documentación que ampara la operación que se va a registrar. Se considera que la documentación comprobatoria de los asientos contables forma parte integrante de la contabilidad.

La documentación comprobatoria son los recibos de ingresos, fichas de depósito y avisos de abonos bancarios en el caso de pólizas de ingresos; facturas, recibos de nómina, recibos de gastos a comprobar y talones de boletos de avión, en el caso de pólizas de egresos y de actas o contratos; memorias de cálculo, entre otras, en el caso de póliza de Diario.

Es conveniente que periódicamente se encuadernen y empasten las pólizas con sus comprobantes, así como destinar un lugar debidamente resguardado para su archivo.

La documentación comprobatoria deberá conservarse durante diez años, de acuerdo con los plazos establecidos tanto en el Código Fiscal de la Federación como en el Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

6.6 INFORMES.

Como lo definimos al inicio de este capítulo, la contabilidad es una técnica que se utiliza para producir sistemática y estructuralmente información cuantitativa, expresada en unidades monetarias, de las transacciones que realiza una entidad; la última fase de un sistema contable es emitir esta información.

Como productos de un sistema contable, los Partidos Políticos deberán contar al término de cada año con los siguientes informes:

1. Estado de Situación Financiera.- Es aquel que muestra la situación financiera de una entidad a una fecha determinada (Anexo Nueve).
2. Estado de Resultados.- Es aquel que muestra los ingresos y los egresos obtenidos y erogados por una entidad económica y la diferencia resultante (Anexo Diez).
3. Estado de Cambios en la Situación Financiera.- Indica como se modificaron los recursos y obligaciones de la entidad en el período (Anexo Once).
4. Informes al Instituto Federal Electoral.- Los Partidos Políticos, de conformidad con lo establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, deben presentar anualmente un informe en el que reportarán la totalidad de los ingresos obtenidos y los gastos realizados (Anexo 12).

Estos informes deberán ser firmados por el titular del Organo de Control Interno de cada Partido Político y por el Contador General del mismo.

Por su parte los candidatos, como resultado de la contabilidad de su campaña, deberán obtener los siguientes productos:

1. Estado de Ingresos y Egresos.- Que muestra los ingresos obtenidos y los egresos totales y la diferencia resultante.
2. Informe al Instituto Federal Electoral.- De conformidad con lo establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, este informe contendrá los ingresos totales y los gastos producidos en la campaña electoral (Anexo Trece).

Estos informes deberán ser firmados por el candidato y por su representante financiero.

Cabe mencionar que estos informes son producto de la información proporcionada por el sistema contable.

CONCLUSIONES

Extraer conclusiones de una investigación es un desafío: el conocimiento es un proceso continuo, en el que nuevos conocimientos constituyen puntos de partida para nuevas investigaciones. Por ello, los que aquí se presentan son, sencillamente, elementos que explican y validan los modelos planteados y justifican las propuestas. En este proceso se generan ideas y pautas, se arriesgan pronósticos y tendencias que pueden ser útiles para futuras investigaciones sobre el tema.

Los Partidos Políticos son organizaciones a través de las cuales los ciudadanos expresan su preferencia por un proyecto de Estado y de Gobierno. El propósito de los Partidos es la conquista del poder.

En México, el sistema político y concretamente el (sub) sistema de Partidos se encuentran en una etapa de transformación. Hasta 1987 vivimos -de acuerdo a la clasificación de Sartori- en un sistema no competitivo, monopartidista y de partido hegemónico; de entonces a la fecha el sistema se está modificando gradualmente. Es aventurado anticipar una conclusión, sin embargo, la fuerza de los cambios permite suponer que en los primeros años del próximo siglo nuestro sistema de Partidos podría ser de tipo competitivo, pluripartidista-moderado.

El desarrollo del sistema político y el sistema de partidos prevaleciente en cada país, determinan el grado de evaluación de su sistema de financiamiento de partidos políticos y campañas electorales. En los países con sistemas competitivos, ya sean pluripartidistas o bipartidistas, existe una mayor reglamentación del financiamiento de la vida partidista.

Las experiencias de otros países son útiles para enriquecer nuestra propia experiencia, pero no son determinantes. El mejor modelo es el que se adapta a las necesidades de cada país en su circunstancia, en su momento histórico.

En México, durante la etapa de partido hegemónico, el sistema de financiamiento de Partidos Políticos y campañas evolucionó mínimamente. Sin embargo, al entrar en la etapa de transformación, la reglamentación incorporada a nuestra legislación presenta avances significativos y es de preverse que en adelante se perfeccionará continuamente.

Los cambios se pueden dar en varias direcciones, destacando lo relativo a la deducibilidad fiscal de las aportaciones; informes más completos y detallados basados en sistemas de información más confiables y dictaminados o certificados

por Contador Público; Organos de Control Interno con mayores responsabilidades hacia el interior de sus organizaciones; Organos de Control Externo autónomos, más imparciales y con mayores atribuciones, y límites realistas en las aportaciones y en los gastos de campaña. Todos estos conceptos pertenecen al campo de actuación de la Contaduría Pública. Por ello, la incorporación de estos profesionistas a la vida financiera de los partidos es un punto de apoyo invaluable.

Al inicio de la investigación establecimos la siguiente hipótesis de trabajo: El modelo actual de financiamiento de Partidos Políticos y campañas electorales se puede elaborar bajo premisas de mayor igualdad, mejor control, mayor transparencia en el origen y aplicación de los recursos financieros y apoyado en un sistema de información financiera que opere bajo los conceptos de la Teoría Contable.

Para comprobar nuestra hipótesis optamos por el diseño o simulación de modelos: un modelo de financiamiento y un modelo de sistema contable, cuyas características comentamos a continuación:

El modelo de financiamiento parte de redefinir las bases para la asignación del financiamiento público, buscando mayor igualdad para los beneficiarios. Con base en el modelo vigente en nuestra legislación se determinó que por concepto de Financiamiento Público los Partidos Políticos recibirán durante el trienio 1992-1994 N\$ 326'598,088.00 de acuerdo a la siguiente distribución:

	Actividades Generales	*Actividades Electorales	*Subrogación del Estado	*Actividades específicas	Total	%
PAN	N\$31,409,596.10	N\$8,502'813.18	N\$9,533'830.53	N\$5,772'901.65	N\$55,219'141.39	16.91
PRI	109,256'266.35	8,502'813.18	40,362'457.02	18,871'590.38	176,993'126.94	54.20
PPS	3,520'901.08	8,502'813.18	1,271'171.36	3,540'012.26	16,834'897.89	5.15
PRD	14,039'580.41	8,502'813.18	4,343'168.81	6,456'067.84	33,341'630.24	10.21
PFCRN	8,010'865.96	8,502'813.18	2,648'364.36	7755'564.50	26,917'608.01	8.24
PARM	3,810'053.68	8,502'813.18	1,588'964.19	3,380'852.74	17,921'683.98	5.29
Total	N\$170,056'263.69	N\$51,016'879.10	N\$59,746'958.29	N\$45,776'989.39	N\$326,598'088.47	100

El modelo propuesto establece dos factores: .50 del total anual de dietas de Diputados y Senadores por concepto de financiamiento por actividades permanentes; y .15 del total de gastos efectivamente erogados en las Campañas Federales, con un límite del 15% sobre el tope de gastos asignado a las propias campañas. Ambos factores pueden ser incrementados o reducidos en función de la disponibilidad de recursos sin alterar las bases de distribución ni la asignación porcentual a cada partido. Así el modelo propuesto prevee la asignación de recursos para el mismo trienio 1992-1994 por un monto total de N\$257'802,097.00 de acuerdo a la siguiente distribución:

Partido	Financiamiento por actividades permanentes	Financiamiento por actividades electorales (diputados)	Financiamiento por actividades electorales (senadores)	Financiamiento por actividades electorales (Presidente)	Total	%
PAN	N\$9'534,248.34	N\$9'000,000.	N\$3'840,000.	N\$20'169,023.40	N\$42'543,271.74	16.50
PRI	40'361,651.31	9'000,000.	3'840,000.	20'169,023.40	73'370,674.71	28.46
PPS	1'271,233.11	9'000,000.	3'840,000.	20'169,023.40	34'280,256.51	13.30
PRD	4'343,379.78	9'000,000.	3'840,000.	20'169,023.40		14.49
PFCRN	2'648,402.31	9'000,000.	3'840,000.	20'169,023.40	37'352,403.18	13.83
PARM	1'589,041.38	9'000,000.	3'840,000.	20'169,023.40		13.42
	N\$59'747,956.23	N\$ 54'000,000.	N\$23'040,000	N\$121'014,140.40	35'657,425.71	100
					34'598,064.78	
					N\$257'802,096.63	

Como puede apreciarse en la siguiente tabla, el modelo propuesto mejora sustancialmente la distribución de estos recursos, acreditando una mayor equidad y condiciones de igualdad para los contendientes.

Asignación porcentual de recursos provenientes del Financiamiento Público

Partido	Modelo Vigente	Modelo Propuesto
PAN	16.91	16.50
PRI	54.20	28.46
PPS	5.15	13.30
PRD	10.21	14.49
PFCRN	8.24	13.83
PARM	5.29	13.42
Total	100 %	100 %

Por lo que respecta a la variable dirigida a mejorar el control, ella se acredita con los siguientes elementos propuestos en el modelo:

- a) Obligación de llevar contabilidad tanto de los Partidos Políticos como de las campañas electorales.
- b) Registro de la totalidad de los ingresos en la contabilidad.
- c) Obligación de abrir una cuenta de cheques para el manejo de los recursos de cada campaña política.

- d) Obligación de presentar, en los informes anuales y de campaña, relación que contenga nombre, Registro Federal de Contribuyentes y domicilio de las personas que efectúen aportaciones mayores a N\$ 5,000.00 anuales.
- e) Obligación de que las aportaciones mayores a N \$5,000.00 se efectúen mediante cheque de la cuenta del aportante.

En relación a la variable dirigida a lograr mayor transparencia en el origen y aplicación de los recursos, ésta se comprueba mediante los siguientes elementos contenidos en el modelo:

- a) La obligación, mencionada líneas arriba, de proporcionar los datos de las personas que aporten montos superiores a los N\$ 5,000.00 anuales.
- b) La obligación de que los informes anuales y de campaña se presenten dictaminados por Contador Público.
- c) La obligación de que los Organos de Control Interno presenten informes financieros a los Organos Directivos y militantes de cada partido.
- d) La publicación obligatoria de los informes anuales y de campaña en el Diario Oficial de la Federación, con opción a publicarse en otros medios de información.

Adicional a la validación de las variable es necesario formular algunas reflexiones sobre el modelo de financiamiento:

La competencia electoral debe darse entre fuerzas políticas serias, con presencia nacional y con una representatividad mínima aceptable. Esto justifica que el Financiamiento Público se asigne a partidos que hayan obtenido más del 2% de la votación nacional, distribuida en al menos 10 Estados de la República. Esta norma prestigia a las fuerzas políticas, las obliga a un trabajo amplio, responsable y comprometido y evita que los recursos públicos se utilicen en organizaciones de papel que en nada contribuyen al sistema de partidos.

El Modelo prevé que los partidos con registro condicionado, es decir las nuevas instituciones que se encuentren en formación y/o consolidación reciban apoyo del Estado.

El Financiamiento Público Indirecto, o prerrogativas que se otorgan a un Partido Político, (acceso a radio y televisión, franquicias postales o telegráficos, régimen fiscal especial) es un tema muy interesante que por su amplitud sería objeto de un estudio específico.

El establecimiento de límites a las aportaciones de particulares, sean personas físicas o morales, militantes o simpatizantes de un Partido Político es un aspecto medular en la construcción del modelo. Límites muy amplios propician que un Partido Político quede atrapado en las redes de intereses de quienes detentan poder económico; y límites muy estrechos terminan por ser ficción y

propician que los Partidos recurran a cuentas secretas o que permanezcan dependientes del subsidio del Estado. Los límites deben ser realistas, permitir a los partidos mantener un equilibrio entre su propio esfuerzo por allegarse recursos y los que reciben del Estado, así como entre los topes a los gastos de campaña y las posibilidades de financiarlos. Para la Elección Presidencial de 1994 se estableció un tope de N\$ 134.4 millones para gastos de la campaña electoral. El monto máximo de recursos que puede aportar una persona física, de acuerdo al modelo propuesto es de N\$ 5,000.00. Se requerirían 26,880 personas dispuestas a aportar esta cantidad para financiar, exclusivamente, la campaña presidencial, ó 13,440 aportaciones de personas morales, no lucrativas, dispuestas a aportar N\$ 10,000.00 cada una para este propósito.

En materia de prohibiciones, nuestra legislación vigente es muy precisa y abarca las fuentes que pudieran distorsionar la transparencia en el financiamiento, por lo que la respetamos en sus términos. En el futuro, tal vez, la tendencia será eliminar la prohibición a las personas de nacionalidad mexicana que vivan o trabajen en el extranjero, para permitirles contribuir económicamente con la opción política de su preferencia.

En relación a la tercera fuente de financiamiento, denominada Financiamiento Propio o Autofinanciamiento, se entiende como complementaria. Su peso teórico en el financiamiento total no debería ser muy importante, ya que de lo contrario se corre el riesgo de que los Partidos descuiden o se aparten de sus funciones y objetivos básicos, y de que los recursos jueguen un papel distinto al que tienen asignado: ser el medio para apoyar las actividades encaminadas a obtener el poder.

La existencia de centros de estudio e investigación comúnmente denominados "Fundaciones" es una realidad que es necesario reconocer y reglamentar, permitiendo que estos órganos transfieran en forma lícita y transparente sus excedentes de recursos a Partidos Políticos.

Por lo que respecta a la deducibilidad Fiscal de las aportaciones, podemos afirmar que el financiamiento de los Partidos Políticos descansa en buena medida en el financiamiento público. Si nuestro nivel de abstencionismo es alto, si una parte importante de ciudadanos no acude a votar, lógicamente existen mayores dificultades para que estos participen activamente en un Partido Político y para que aporten recursos para su sostenimiento.

Nuestro sistema de Partidos se encuentra en transición; nuestro sistema democrático en perfeccionamiento; la participación ciudadana en ambos procesos es necesaria, política y económicamente hablando.

Un mecanismo para alentar y propiciar esta participación lo constituye la deducibilidad fiscal de las aportaciones que las personas físicas realicen a un

Partido Político. Por ello el modelo propone la deducibilidad fiscal con las siguientes características:

- a) Transitoriedad de la deducibilidad fiscal en un período de seis años.
- b) Aplicación exclusiva a las personas físicas.
- c) Montos deducibles controlados a través de un porcentaje de Financiamiento Público.
- d) Límites por contribuyentes vinculados al tope máximo de aportación permitido.

En relación a los órganos de control interno se precisan algunas de sus obligaciones como:

- Planeación, Registro y Control Financiero,
- Protección del Patrimonio del Partido Político,
- Cumplimiento de las obligaciones fiscales,
- Presentación de informes a sus órganos internos de dirección y a sus militantes.

Con respecto al Órgano de Control Externo, se considera que la tendencia de este órgano debe ser hacia la autonomía, independencia e imparcialidad. Puede tener estas características en función de su naturaleza jurídica, sus facultades legales, su integración, la autonomía en el manejo de su presupuesto y la permanencia de quienes lo integren.

Por ello, se propone la creación de una "Comisión de Financiamiento Electoral", como órgano que reporte al Consejo General del Instituto Federal Electoral, pero sin participación ni de los consejeros, ni de funcionarios de este instituto. En cuanto a su integración se propone que la Comisión tenga representación de los Partidos Políticos Nacionales; del Poder Ejecutivo; de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados; del Instituto Mexicano de Contadores Públicos; del Colegio de Abogados y de hasta 7 personas de la sociedad civil de reconocido prestigio y solvencia moral. Con esta integración se logra un equilibrio entre representantes de los Partidos Políticos y de la sociedad. Por otra parte se establece, en apoyo a la imparcialidad, que los miembros de la Comisión no puedan desempeñar simultáneamente ningún cargo, ni en los Órganos de Dirección de los Partidos Políticos, ni en el propio Instituto Federal Electoral.

En apoyo a la autonomía de la Comisión se prevé que el presidente y el secretario técnico sean electos por sus propios miembros, y que la Comisión administre directamente sus recursos financieros y materiales, así como su personal.

Se propone que el Presidente dure en su cargo ocho años y el resto de sus miembros cuatro años; primero, porque la certidumbre propicia imparcialidad y segundo, para trascender la celebración de los comicios federales de cada 3 años

y el reelevo sexenal del Poder Ejecutivo.

Una de las partes medulares del modelo es la difusión de los informes financieros de los Partidos Políticos y de las campañas de sus candidatos. Al respecto se establece como obligatoria la publicación de los mismos en el Diario Oficial de la Federación y se prevé la posibilidad de su publicación en otros medios de información. Esta medida impacta en diversos objetivos del modelo: propicia condiciones de igualdad; promueve la transparencia de los recursos e incrementa la credibilidad y la confianza de los ciudadanos tanto en los Partidos Políticos como en los procesos electorales.

Es necesario que el modelo contemple la aplicación de sanciones para que no omita cumplir con las normas establecidas. Al respecto se considera que las sanciones tienen que ser fundamentalmente pecunarias, ya que si la falta se da en el terreno de lo financiero la reparación de la falta debe ser hecha en la misma vía. Sin embargo, se establece una sanción de carácter electoral para los candidatos que no presenten en tiempo y forma su cuenta de campaña. El terreno de las sanciones corresponde al campo del derecho electoral; las sanciones previstas en el modelo son una aproximación que se debe revisar y perfeccionar.

Los límites a los gastos de campaña son elementos importantes del modelo, ya que propician la igualdad en la competencia electoral, detienen la tendencia al incremento en los gastos y favorecen la optimización de los recursos disponibles. Sin embargo, tal vez lo más importante es que los límites evitan que los ciudadanos queden atrapados en las redes publicitarias y de propaganda de un candidato con alto poder económico. Es decir, se propicia que el electorado elija entre opciones políticas y no entre opciones publicitarias.

Un reto en el establecimiento de límites es el realismo, entendiéndolo por ello que los límites establecidos permitan la realización de la campaña sin necesidad de recurrir a "partidas secretas", y que esos límites sean factibles de alcanzarse por la mayoría de los contendientes. También es importante cuidar que el costo de las campañas electorales sea congruente con la situación económica del país.

Una característica del modelo, es que considera que existen normas que es necesario precisar con mayor detalle y amplitud, y que pueden estar sujetas a cambios periódicos. Por ello se establece que algunos puntos deberán ser reglamentados por el Instituto Federal Electoral. Tal es el caso de:

- a) Reglamento para el acceso a la Radio y la Televisión.
- b) Reglamento para la Constitución de Fondos y Fideicomisos.

Los reglamentos permiten precisar con mayor detalle las normas y actualizarlas sin necesidad de cambiar la regulación.

Por último, nuestra hipótesis de trabajo establece la necesidad de vincular el modelo de Financiamiento a un sistema de información financiera operado bajo los conceptos de la Teoría Contable. Esta variable se confirma mediante la propia elaboración del sistema de información financiera o sistema contable, con los siguientes elementos:

- 1.- Principios de contabilidad
- 2.- Catálogo de cuentas
- 3.- Documentos fuente
- 4.- Guía de contabilización
- 5.- Métodos, procedimientos, formatos y libros.
- 6.- Informes.

Adicionalmente, se han elaborado trece anexos que abarcan: Catálogo de Cuentas; Guía de Contabilización; Formatos de Recibos; Modelos de Estados Financieros; Modelos de Informes Anuales y de Campaña y Modelos de Dictamen. Todo ello con el propósito de acreditar la viabilidad de llevar a la práctica el sistema propuesto.

Resulta útil formular algunos comentarios sobre el sistema contable:

Actualmente no existe la obligación concreta y expresa de que los Partidos Políticos controlen sus operaciones financieras mediante sistemas contables. La obligación de presentar Informes de Ingresos y Egresos, tanto de los propios Partidos como de las campañas de sus candidatos, y la facultad para que el Consejo General acuerde el establecimiento de lineamientos y formatos para la elaboración de los informes contenidos en la legislación electoral vigente, no garantizan que la información que se presente sea confiable, homogénea, que se prepare sobre las mismas bases, y que sea comparable entre sí. Por ello es necesario establecer la obligación de que estas entidades lleven contabilidad.

La contabilidad basada en principios y reglas particulares, entendida como técnica para producir información útil, confiable y equitativa para los distintos interesados en la misma, se convierte en la mejor herramienta para producir la información que requieren las autoridades electorales; los órganos de dirección y los militantes de un Partido Político y los ciudadanos en general.

La contabilidad de los Partidos Políticos, basada en los "Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados", sería un objetivo deseable que imprimiera mayor calidad y confiabilidad a su información financiera. Sin embargo, no se descarta la posibilidad de que el Instituto Federal Electoral, con el apoyo del Instituto Mexicano de Contadores Públicos, emita "bases para la contabilización de las operaciones financieras de los Partidos Políticos", cuyos principios se apeguen en mayor medida a las particularidades de operación de los Partidos

Políticos.

El régimen fiscal de los Partidos Políticos no está definido, hacerlo ayudará a clarificar sus derechos y obligaciones fiscales, entre los que podría encontrarse la de llevar contabilidad.

Establecer un sistema contable, con el apoyo del computador, es una tarea sencilla y de bajo costo. Una computadora personal y un paquete prefabricado de contabilidad son suficientes para establecer el sistema contable.

En la introducción mencionamos que nuestro primer objetivo era vincular el Módulo de Financiamiento de Partidos Políticos y Campañas Electorales a la técnica contable. El objetivo se ha cumplido. El modelo de sistema contable nos permite afirmar que la vinculación es factible en la práctica y que se requiere que los profesionales de la Contaduría Pública participen en este campo aportando sus conocimientos y experiencia.

Al llegar a su término la investigación, quedamos atrapados entre dos sensaciones: la primera, es la satisfacción de ver concluido el trabajo, coronado el esfuerzo, alcanzada la meta; y la segunda, de ansiedad por continuar investigando, por revisar conceptos, por introducir nuevas ideas. Entonces, se hace necesario marcar el alto, atreverse a concluir y dejar las inquietudes para el futuro, con la promesa íntima de convertir la investigación en un hábito de nuestra vida profesional.

ANEXOS

MODELO DE DICTAMEN PARA INFORME ANUAL DE PARTIDOS POLITICOS

México, D. F., a 30 de Mayo de 1995.

COMISION DE FINANCIAMIENTO ELECTORAL
DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL,
Presente.

He examinado el balance general del Partido Político X al _____ de 199_ y los estados de resultados, de variaciones en el capital contable y de cambios en la situación financiera por el año que terminó en esa fecha. Mi examen se efectuó de acuerdo con las normas de auditoría generalmente aceptadas y, en consecuencia, incluyó las pruebas de los registros de contabilidad y los demás procedimientos de auditoría que consideré necesarios en las circunstancias.

Como se describe en la nota X, los estados financieros que se acompañan fueron preparados de acuerdo con las bases específicas establecidas por el Instituto Federal Electoral, los cuales, en los casos señalados en dicha nota, difieren de principios de contabilidad generalmente aceptados. Los estados financieros que se acompañan han sido preparados para ser utilizados por el Instituto Federal Electoral y no pretenden presentar la situación financiera, resultados de operación, variaciones en el capital contable y cambios en la situación financiera del Partido Político X de conformidad con principios de contabilidad generalmente aceptados, por lo que no son útiles para ningún otro propósito.

En mi opinión, los estados financieros que se acompañan presentan razonablemente la situación financiera del Partido Político XX al _____ de 199_, y los resultados de sus operaciones, variaciones en el capital contable y los cambios en dicha situación financiera por el año terminado en esa fecha conforme a las bases de preparación prescritas por el Instituto Federal Electoral, las cuales fueron aplicadas en forma consistente con la del año anterior.

Atentamente,

**MODELO DE DICTAMEN PARA INFORME ANUAL DE
CAMPAÑA ELECTORAL**

México, D. F., a 30 de Mayo de 1995.

COMISION DE FINANCIAMIENTO ELECTORAL
DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL,
Presente.

He examinado el estado relativo a ingresos cobrados y gastos pagados de la campaña electoral X desarrollada del _____ al _____ de 199_. Mi examen se efectuó de acuerdo con las normas de auditoría generalmente aceptadas y, en consecuencia incluyo las pruebas de los registros de contabilidad y los demás procedimientos de auditoría que consideré necesarios en las circunstancias.

Como se describe en la Nota X, ha sido política de la campaña electoral X el preparar su información financiera sobre la base de efectivo cobrado o pagado; consecuentemente, los ingresos y gastos se reconocen cuando se cobran o pagan y no cuando se devengan. Por lo tanto, el estado financiero que se acompaña no pretende presentar la resultados de operación de conformidad con principios de contabilidad generalmente aceptados.

En mi opinión, el estado antes mencionado presenta razonablemente, la situación financiera de la campaña electoral X dedarrollada del _____ al _____ de 199_, y los ingresos cobrados y gastos pagados en efectivo durante el periodo que terminó en esa fecha, de conformidad con las bases de contabilización descritas en la Nota X, las cuales fueron aplicadas en forma consistente.

Atentamente,

CATALOGO DE CUENTAS**1 ACTIVO**

- 1 01 Bancos
- 1 02 Inversiones en valores
- 1 03 Fondos revolventes
- 1 04 Deudores diversos
- 1 05 Gastos pagados por anticipado
- 1 06 Depósitos en garantía
- 1 07 Mobiliario y equipo de oficina
- 1 08 Equipo de computo
- 1 09 Inmuebles
- 1 10 Equipo e instrumental médico
- 1 11 Maquinaria y equipo
- 1 12 Equipo aéreo
- 1 13 Equipos y aparatos de comunicación y telecomunicaciones
- 1 14 Terrenos
- 1 15 Depreciaciones
- 1 16 Amortizaciones

2 PASIVO

- 2 01 Proveedores
- 2 02 Acreedores diversos
- 2 03 Documentos por pagar
- 2 04 Depósitos en garantía

3 PATRIMONIO

- 3 01 Patrimonio institucional
- 3 02 Modificaciones al patrimonio de ejerc anteriores
- 3 03 Modificaciones al patrimonio del ejercicio

4 INGRESOS

4 01 FINANCIAMIENTO PUBLICO

4 01 01 Por Actividades Permanentes

4 01 02 Por Actividades Electorales

4 02 FINANCIAMIENTO POR LOS MILITANTES

4 02 01 Cuotas Ordinarias

4 02 02 Cuotas Extraordinarias

4 02 03 Aportaciones de Organizaciones Sociales

4 02 04 Aportaciones de los Candidatos para sus Campañas

4 03 FINANCIAMIENTO DE SIMPATIZANTES

4 03 01 Personas Físicas

4 03 02 Personas Morales

4 03 03 Colectas en Mítines y en la Vía Pública

4 03 04 Aportaciones no identificadas

4 03 05 Aportaciones en Especie.

4 04 FINANCIAMIENTO PROPIO

4 04 01 Rifas

4 04 02 Sorteos

4 04 03 Espectáculos

4 04 04 Eventos Culturales

4 04 05 Actividades Editoriales

4 04 06 Venta de Bienes Promocionales

4 04 07 Venta de Propaganda Utilitaria

4 04 08 Otros Ingresos

4 05 APORTACIONES DE CENTROS DE ESTUDIOS E INVESTIGACION.

4 05 01 Fundación X

4 06 FINANCIAMIENTO POR RENDIMIENTOS FINANCIEROS, FONDOS Y FIDEICOMISOS.

4 06 01 Fondos

4 06 02 Fideicomisos

4 06 03 Otras Operaciones Financieras

4 07 OTROS CONCEPTOS

- 4 07 01 Venta de Bienes Inmuebles
- 4 07 02 Venta de Bienes Muebles
- 4 07 03 Venta de Artículos de Desecho
- 4 07 04 Otros Ingresos
- 4 07 05 Renta de Locales
- 4 07 06 Dividendos Primas de Seguros.

5 EGRESOS

5 01 SERVICIOS PERSONALES

- 5 01 01 Remuneraciones
- 5 01 02 Honorarios
- 5 01 03 Compensaciones
- 5 01 04 Previsión Social
- 5 01 05 Personal Eventual
- 5 01 06 Tiempo Extra
- 5 01 07 Becas y Ayudas Sociales
- 5 01 08 Gratificación de Fin de Año
- 5 01 09 Liquidaciones e Indemnizaciones

5 02 MATERIALES Y SUMINISTROS

- 5 02 01 Papelería y Artículos de Oficina
- 5 02 02 Alimentación y Utensilios
- 5 02 03 Materiales para Equipo de Cómputo
- 5 02 04 Combustibles y Lubricantes
- 5 02 05 Periódicos y Revistas
- 5 02 06 Refacciones, Herramientas y Accs. Menores.
- 5 02 07 Materiales de mantenimiento
- 5 02 08 Medicinas y Material de Curación
- 5 02 09 Materiales de Limpieza y Fumigación
- 5 02 10 Uniformes y Blancos
- 5 02 11 Materiales de Impresión y Reproducción
- 5 02 12 Material Didáctico

5 03 SERVICIOS GENERALES

- 5 03 01 Viáticos
- 5 03 02 Pasajes
- 5 03 03 Servicio Telefónico
- 5 03 04 Servicio Postal, Telegráfico y Telex

- 5 03 05 Servicio de Electricidad
- 5 03 06 Servicio de Agua Potable
- 5 03 07 Mantenimiento de Inmuebles e Instalaciones
- 5 03 08 Mantenimiento de Equipo de Cómputo
- 5 03 09 Mantenimiento de Mobiliario y Equipo de Oficina
- 5 03 10 Servicio de Limpieza y Fumigación
- 5 03 11 Servicio de Fotocopiado
- 5 03 12 Servicio de Vigilancia
- 5 03 13 Arrendamiento de Equipo de Transporte
- 5 03 14 Arrendamiento de Maquinaria y Equipo
- 5 03 15 Arrendamiento de Inmuebles
- 5 03 16 Gastos de Publicidad y Propaganda Utilitaria
- 5 03 17 Impresiones y Publicaciones
- 5 03 18 Almacenaje, Fletes y Maniobras
- 5 03 19 Impuestos y Derechos
- 5 03 20 Intereses y Comisiones
- 5 03 21 Gastos de Aeronavegación
- 5 03 22 Asesoría y Capacitación
- 5 03 23 Seguros y Fianzas
- 5 03 24 Congresos y Convenciones
- 5 03 25 Gastos de Publicidad en Prensa
- 5 03 26 Gastos de Publicidad en Radio
- 5 03 27 Gastos de Publicidad en T.V.

5 04 TRANSFERENCIAS A CAMPAÑAS POLITICAS

- 5 04 01 Campaña Presidencial.
- 5 04 02 Campañas para Senadores
- 5 04 03 Campañas para Diputados Federales.

MODELO DE RECIBO DE INGRESOS POR FINANCIAMIENTO PUBLICO

NOMBRE DEL PARTIDO POLITICO _____
CLAVE _____
DOMICILIO _____
TELEFONO _____ PERIODO _____

RECIBIMOS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL LA CANTIDAD DE
N\$ _____
(_____)
CON LETRA

POR CONCEPTO _____
DE: _____

EN LOS TERMINOS DEL ARTICULO 49° PARRAFO 7 DEL CODIGO FEDERAL
DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES EN VIGOR.

ATENTAMENTE

REPRESENTANTE FINANCIERO
NOMBRE Y FIRMA

MODELO DE RECIBO DE INGRESO POR APORTACIONES DE MILITANTES

LOGO DENOMINACION DEL PARTIDO POLITICO	LOGO DENOMINACION DEL PARTIDO POLITICO
FECHA _____ NOMBRE _____ DOMICILIO _____ TELEFONO _____ R.F.C. _____ IMPORTE DE LA APORTACION N\$ _____ (_____ CON LETRA) EFECTIVO _____ CHEQUE No _____ FOLIO B _____	FECHA _____ RECIBIMOS DE LA CANTIDAD DE N\$. (CANTIDAD CON LETRA) POR CONCEPTO DE CUOTA CORRESPONDIENTE AL PERIODO COMO MILITANTE DE NUESTRO PARTIDO POLITICO. _____ REPRESENTANTE FINANCIERO NOMBRE Y FIRMA FOLIO B _____

MODELO DE RECIBO DE INGRESOS POR APORTACIONES DE SIMPATIZANTES

LOGO DENOMINACION DEL PARTIDO POLITICO	LOGO DENOMINACION DEL PARTIDO POLITICO
FECHA _____ NOMBRE _____ _____ DOMICILIO _____ TELEFONO _____ R.F.C. _____ MONTO DE LA APORTACION N\$ _____ _____ (CON LETRA) EFECTIVO _____ CHEQUE No _____ FOLIO C _____	FECHA _____ RECIBIMOS DE LA CANTIDAD DE N\$. (CANTIDAD CON LETRA) COMO APORTACION VOLUNTARIA A NUESTRO PARTIDO POLITICO. _____ REPRESENTANTE FINANCIERO DEL PARTIDO POLITICO NOMBRE Y FIRMA FOLIO C

MODELO DE RECIBO DE INGRESOS POR ACTIVIDADES COMERCIALES Y OTROS INGRESOS

LOGO DENOMINACION DEL PARTIDO POLITICO	LOGO DENOMINACION DEL PARTIDO POLITICO
FECHA _____ NOMBRE _____ DOMICILIO _____ TELEFONO _____ R.F.C. _____ MONTO DE LA APORTACION N\$ _____ (CON LETRA) EFECTIVO _____ CHEQUE No _____ FOLIO D _____	FECHA _____ RECIBIMOS DE LA CANTIDAD DE N\$. (CANTIDAD CON LETRA) POR CONCEPTO DE _____ REPRESENTANTE FINANCIERO DEL PARTIDO POLITICO NOMBRE Y FIRMA FOLIO D _____

**GUIA DE CONTABILIZACION DE LAS
PRINCIPALES OPERACIONES DE UN PARTIDO POLITICO**

		PARCIAL	DEBE	HABER
PAGO DE SUELDOS Y HONORARIOS.				
5100	SERVICIOS PERSONALES		5,850,000	
510 100	PERCEPCIONES	5,848.00		
1103	DEUDORES DIVERSOS			4,000
1103 005	Carlos López	1,000		
018	Eduardo Hernández	850		
145	Javier Juárez	2,150		
1101	BANCOS			5,846,000
1101 001	BANAMEX	5,846,000		

**COMPRA DE MATERIALES Y SUMINISTROS
A CREDITO (GENERAL)**

5700	SERVICIOS A PRORRATEAR			
5709 000	MATERIALES Y SUMINISTROS		150,000	
2101	PROVEEDORES			150,000
2101 001	Ferretería El Aguila	150,000		

**COMPRA DE MATERIALES Y SUMINISTROS
AL CONTADO (GENERAL)**

5700	SERVICIOS A PRORRATEAR		200,000	
570900	MATERIALES Y SUMINISTROS			
1101	BANCOS			200,000
1101 001	BANAMEX	200,000		

**COMPRA DE MATERIALES Y SUMINISTROS
POR AREA**

5200	MATERIALES Y SUMINISTROS			
5201 000	ARTICULOS DE OFNA. Y PAPELERIA		150	
5201 010	SECRETARIA DE ACUERDOS	150		
1101	BANCOS			150
1101 001	BANAMEX	150		

PARCIAL DEBE HABER

PAGO DE SERVICIOS (TELEFONO GENERAL)				
5700	SERVICIOS A PRORRATEAR			
5701 000	SERVICIO TELEFONICO		350,000	
1101	BANCOS			350,000
1101 001	BANAMEX	350,000		

COMPRA DE MOB. Y EQUIPO				
1201	MOBILIARIO Y EQUIPO DE OFNA.		27,500	
1201 150	SRIA. DE ADMON. Y FINANZAS	27,500		
	<u>AL CONTADO</u>			
1101	BANCOS			25,000
1101 001	BANAMEX	25,000		
	<u>A CREDITO</u>			
2101	PROVEEDORES			2,500
2101 02	OFI-EQUIPO, S.A	2,500		

COMPRA EQUIPO DE COMPUTO				
1202	EQUIPO DE COMPUTO		2,950	
1201 150	SRIA. ADMON. Y FINANZAS	2,950		
	<u>AL CONTADO</u>			
1101	BANCOS			2,950
1101 001	BANAMEX	2,950		
	<u>A CREDITO</u>			
2101	PROVEEDORES			2,950
2101 002	ASPEL COMPUTACION, S.A	2,950		

PRESTAMO A EMPLEADOS				
110	DEUDORES DIVERSOS		25,000	
3	Carlos López	25,000		
1103 005	BANCOS			25,000
1101	BANAMEX	25,000		
1101 001				

CREACION DE FONDOS REVOLVENTES				
1102	FONDOS REVOLVENTES		5,000	
1102 150	SRIA DE ORGANIZACION	5,000		
1101	BANCOS			5,000
1101001	BANAMEX	5,000		

PARCIAL DEBE HABER

PAGOS PASIVOS				
2101	PROVEEDORES		2,500	
21001 001	OFI-EQUIPO	2,500		
1101	BANCOS			2,500
1101 001	BANAMEX		2,500	

REEMBOLSOS DE FONDOS REVOLVENTES				
5201	ARTICULOS DE OFNA. Y PAPELERIA		1,200	
52001	SRIA. DE INFORMACION	1,200		
5309	PASAJES		5,800	
5309 010	SRIA. DE ACUERDOS	5,800		
1201	MOBILIARIO Y EQUIPO DE OFNA		2,500	
1201 010	SRIA. DE INFORMACION	2,500		
1101	BANCOS			9,500
1101 001	BANAMEX	9,500		

PAGO DE PUBLICIDAD Y PROPAGANDA				
5311	GTOS. DE PUBLICIDAD. Y PROPAGANDA		250,00	
5311 080	SRIA. DE INFORMACION	250,000		
1101	BANCOS			250,000
1101 001	BANAMEX	250,000		

PAGO DE PASAJES DE AVION				
5309	PASAJES		1,250	
5309 010	SRIA. DE INFORMACION	1,250		
1101	BANCOS			1,250
1101 001	BANAMEX	1,250		

PAGO DE VIATICOS				
5309	PASAJES		500	
5310 010	SRIA. DE INFORMACION	500		
1101	BANCOS			500
1101 001	BANAMEX	500		

PARTIDO POLITICO _____
ESTADO DE POSICION FINANCIERA AL 31 DE DICIEMBRE DE 199__

ACTIVO		PASIVO	
CIRCULANTE			
BANCOS	N\$ _____	PROVEEDORES	N\$ _____
INVERSIONES EN VALORES	_____	ACREEDORES DIVERSOS	_____
FONDOS REVOLVENTES	_____	DOCUMENTOS POR PAGAR	_____
DEUDORES DIVERSOS	_____	DEPOSITOS EN GARANTIA	_____
TOTAL CIRCULANTE	N\$ _____	TOTAL PASIVO	N\$ _____
NO CIRCULANTE (NETO)		PATRIMONIO	
MOBILIARIO	N\$ _____	PATRIMONIO INSTITUCIONAL	N\$ _____
EQUIPO DE COMPUTO	_____	MODIFICACIONES AL PATRIMONIO DE	
INMUEBLES	_____	EJERCICIOS ANTERIORES	_____
EQUIPO E INSTRUMENTAL MEDICO	_____	MODIFICACIONES AL PATRIMONIO DEL	
MAQUINARIA Y EQUIPO AEREO	_____	EJERCICIO	_____
EQUIPO Y APARATOS DE	_____		
COMUNICACION	_____		
TERRENOS	_____		
GASTOS PAGADOS POR	_____		
ANTICIPADO	_____		
DEPOSITOS EN GARANTIA	_____		
TOTAL NO CIRCULANTE	N\$ _____	TOTAL PATRIMONIO	N\$ _____
TOTAL ACTIVO	N\$ _____	TOTAL PASIVO Y PATRIMONIO	N\$ _____

NOMBRE Y FIRMA DEL TITULAR DEL ORGANO DE CONTROL INTERNO

PARTIDO POLITICO _____
ESTADO DE RESULTADOS POR EL PERIODO DEL 1 DE ENERO AL 31 DE
DICIEMBRE DE 199_____

1. INGRESOS	IMPORTE
FINANCIAMIENTO PUBLICO	N\$ _____
FINANCIAMIENTO POR MILITANTES	_____
FINANCIAMIENTO POR SIMPATIZANTES	_____
FINANCIAMIENTO PROPIO	_____
APORTACIONES DE CENTROS DE ESTUDIOS E INVESTIGACION	_____
INGRESOS NETOS	N\$ _____
GASTOS DE OPERACION ORDINARIA	N\$ _____
TRANSFERENCIAS A CAMPAÑAS POLITICAS	_____
SUPERAVIT DE OPERACION	N\$ _____
RENDIMIENTOS FINANCIEROS	N\$ _____
OTROS INGRESOS	_____
SUPERAVIT NETO	N\$ _____

2. RESPONSABLE DE LA INFORMACION

 NOMBRE Y FIRMA DEL TITULAR DEL ORGANO DE CONTROL INTERNO

PARTIDO POLITICO _____
ESTADO DE CAMBIOS EN LA SITUACION FINANCIERA DEL 1 DE ENERO AL
31 DE DICIEMBRE DE 199__

OPERACION	IMPORTE
Superavit Neto	N\$ _____
PARTIDAS APLICADAS A RESULTADOS QUE NO REQUIEREN LA UTILIZACION DE RECURSOS	
Depreciaciones	_____
Disminución de deudores diversos	_____
Disminución de acreedores diversos	_____
RECURSOS GENERADOS POR LA OPERACION	
Financiamiento	_____
Amortización de préstamos	_____
RECURSOS UTILIZADOS EN ACTIVIDADES DE FINANCIAMIENTO	
Inversión	_____
adquisición de activo fijo	_____
RECURSOS UTILIZADOS EN ACTIVIDADES DE INVERSION	
Aumento de efectivo	_____
Efectivo e inversiones temporales al principio del periodo	_____
Efectivo e Inversiones temporales al final del periodo	_____
RESPONSABLE DE INFORMACION	
_____ NOMBRE Y FIRMA DEL TITULAR DEL ORGANO DE CONTROL INTERNO	

**MODELO DE INFORME
ANUAL SOBRE LA
SITUACION FINANCIERA DE
LOS PARTIDOS POLITICOS**

FECHA
PERIODO

1. DATOS GENERALES

1.1 NOMBRE DEL PARTIDO POLITICO _____
1.2 NUMERO O CLAVE DE REGISTRO _____
1.3 DOMICILIO _____
1.4 TELEFONO _____
1.5 NOMBRE DEL TITULAR DEL ORGANO DE CONTROL INTERNO: _____
1.6 PUESTO _____

2. DATOS DEL CONTADOR PUBLICO

2.1 NOMBRE DEL DESPACHO _____
2.2 DOMICILIO _____ 2.3 TELEFONO _____
2.4 NOMBRE DEL CONTADOR PUBLICO _____
2.5 No. DE CEDULA PROFESIONAL _____

3. INGRESOS

	IMPORTE
Saldo Inicial	
3.1 Financiamiento público por actividades permanentes	
3.2 Financiamiento público por actividades electorales	N\$ _____
3.3 Financiamiento por aportaciones de los militantes (IA-002)	_____
3.4 Financiamiento por aportaciones de los simpatizantes (IA-003)	_____
3.5 Financiamiento por actividades comerciales (IA-005)	_____
3.6 financiamiento por centros de estudio e investigación(IA-006)	_____
3.7 Ingresos por rendimientos financieros(IA-007)	_____
3.8 Otros ingresos(IA-008)	_____
TOTAL	_____

4. EGRESOS

A). GASTOS DE OPERACION ORDINARIA (IA-008)	
B). GASTOS EFECTUADOS EN CAMPAÑAS POLITICAS (IA-009)	N\$ _____
TOTAL	_____
SUPERAVIT (DEFICIT) DE OPERACION	N\$ _____
	N\$ _____

5. RESPONSABLE DE LA INFORMACION

FIRMA DEL TITULAR DEL ORGANO DE CONTROL INTERNO

**MODELO DE INFORME
ANUAL SOBRE LA
SITUACION FINANCIERA DE
LOS PARTIDOS POLITICOS**



**MODELO DE ANALISIS DE MONTOS APORTADOS
POR LA MILITANCIA**

1. DATOS GENERALES

NOMBRE DEL PARTIDO POLITICO _____

2. INFORMACION SOBRE LAS APORTACIONES

TIPO DE CUOTAS	No. DE INTEGRANTES	IMPORTE TOTAL APORTADO
ORDINARIAS	_____	N\$ _____
EXTRAORDINARIAS	_____	_____
TOTAL	_____	N\$ _____

3. RESPONSABLE DE LA INFORMACION

FIRMA DEL TITULAR DEL
ORGANO DE CONTROL INTERNO

NOTA: APORTACIONES DE MILITANTES MAYORES DE N\$5,000.00, PROPORCIONAR INFORMACION EN EL
FORMATO IA-004

**MODELO DE INFORME
ANUAL SOBRE LA
SITUACION FINANCIERA DE
LOS PARTIDOS POLITICOS**

FECHA
PERIODO

**MODELO DE ANALISIS DEL FINANCIAMIENTO POR SIMPATIZANTES DEL
PARTIDO POLITICO**

1. DATOS GENERALES
NOMBRE DEL PARTIDO POLITICO _____

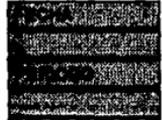
2. ANALISIS DE LAS APORTACIONES	NUMEROS DE FOLIO DE LOS RECIBOS		IMPORTE
	DEL	AL	
2.1 PERSONAS FISICAS	_____	_____	N\$ _____
2.2 PERSONAS MORALES	_____	_____	_____
2.3 COLECTAS PUBLICAS Y MITINES	_____	_____	_____
2.4 APORTACIONES NO IDENTIFICADAS	_____	_____	_____
TOTAL			N\$ _____

3. RESPONSABLE DE LA INFORMACION

FIRMA DEL TITULAR DEL ORGANO DE CONTRO INTERNO

NOTA: APORTACIONES DE SIMPARTIZANTES MAYORES DE N\$5.000.00 PROPORCIONAR LA INFORMACION EN EL FORMATO IA-004

**MODELO DE INFORME
ANUAL SOBRE LA
SITUACION FINANCIERA DE
LOS PARTIDOS POLITICOS**



**MODELO DE ANALISIS DE INGRESOS OBTENIDOS POR ACTIVIDADES
COMERCIALES**

1. DATOS GENERALES

NOMBRE DEL PARTIDO POLITICO _____

2. ANALISIS DE MONTOS OBTENIDOS

TIPO DE EVENTO	NUMERO DE EVENTOS	IMPORTE
1. RIFAS		
2. SORTEOS		
3. ESPECTACULOS	_____	N\$ _____
4. EVENTOS CULTURALES	_____	_____
5. VENTAS EDITORIALES	_____	_____
6. VENTAS DE BIENES PROMOCIONALES	_____	_____
7. VENTA DE PROPAGANDA UTILITARIA	_____	_____
TOTAL	_____	N\$ _____

3. RESPONSABLE DE LA INFORMACION

FIRMA DEL TITULAR DEL ORGANO DE CONTROL INTERNO

**MODELO DE INFORME
ANUAL SOBRE LA
SITUACION FINANCIERA DE
LOS PARTIDOS POLITICOS**

FECHA
PERIODO

**MODELO DE ANALISIS DE INGRESOS OBTENIDOS POR RENDIMIENTOS
FINANCIEROS, FONDOS Y FIDEICOMISOS**

1. DATOS GENERALES

NOMBRE DEL PARTIDO POLITICO _____

2. ANALISIS DE RENDIMIENTOS OBTENIDOS

TIPO DE INVERSION	INSTITUCION	No. DE CONTRATO	IMPORTE DEL RENDIMIENTO
1. FONDOS	_____	_____	N\$ _____
2. FIDEICOMISOS	_____	_____	_____
3. OTRAS OPERACIONES FINANCIERAS	_____	_____	_____
TOTAL			N\$ _____

3. RESPONSABLE DE LA INFORMACION

FIRMA DEL TITULAR DEL ORGANO DE CONTROL INTERNO

**MODELO DE INFORME
SOBRE INGRESOS Y
EGRESOS DE CAMPAÑAS
ELECTORALES**

**ANEXO TRECE
FORMATO IC-001**

FIRMA
PERIODO

**MODELO DE INFORME SOBRE EL ORIGEN Y DESTINO DE LOS RECURSOS
PARA CAMPAÑAS ELECTORALES**

1. DATOS GENERALES DE LA CAMPAÑA

TIPO DE CAMPAÑA ELECTORAL: Presidencia de la República___ Senador___ Diputado___
DISTRITO ELECTORAL_____ NUMERO_____
ENTIDAD FEDERATIVA_____
FECHAS: DE INICIO_____ DE TERMINO_____ TOPE N\$_____
PLAZO DE PRESENTACION_____

2. DATOS GENERALES DEL CANDIDATO

NOMBRE_____
DOMICILIO PARTICULAR_____
TELEFONOS: PARTICULAR_____ DE OFICINA_____

3. DATOS GENERALES DEL REPRESENTANTE FINANCIERO

NOMBRE_____
DOMICILIO_____

4. RESUMEN

IMPORTE

INGRESO

- | | |
|---|------------------|
| 1. APORTACIONES PERSONALES DEL CANDIDATO | N\$ _____ |
| 2. APORTACIONES DEL PARTIDO | _____ |
| 3. APORTACIONES DE SIMPATIZANTES (IC-002) | _____ |
| 4. INGRESOS POR DONATIVOS (IC-003) | _____ |
| 5. OTROS INGRESOS (IC-004) | _____ |
| TOTAL | N\$ _____ |

EGRESOS (IC-005)

- | | |
|--|------------------|
| A). GASTOS DE PROPAGANDA | N\$ _____ |
| B). GASTOS DE OPERACION DE CAMPAÑA | _____ |
| C). GASTOS DE PROPAGANDA EN PRENSA, RADIO Y TELEVISION | _____ |
| TOTAL | N\$ _____ |
| SALDO | N\$ _____ |
| | N\$ _____ |

5. RESPONSABLE DE LA INFORMACION

FIRMA DEL CANDIDATO

FIRMA DEL REPRESENTANTE FINANCIERO

**MODELO DE INFORME
SOBRE INGRESOS Y
EGRESOS DE CAMPAÑAS
ELECTORALES**



**MODELO DE ANALISIS DEL FINANCIAMIENTO POR SIMPATIZANTES PARA
CAMPAÑAS ELECTORALES**

1. DATOS GENERALES

NOMBRE DEL PARTIDO POLITICO _____

2. ANALISIS DE LAS APORTACIONES

	NUMEROS DE FOLIO DE LOS RECIBOS		IMPORTE
	DEL	AL	
2.1 PERSONAS FISICAS	_____	_____	N\$ _____
2.2 PERSONAS MORALES	_____	_____	_____
2.3 COLECTAS PUBLICAS Y MITINES	_____	_____	_____
2.4 APORTACIONES NO IDENTIFICADAS	_____	_____	_____
TOTAL			N\$ _____

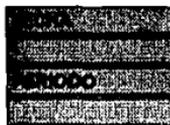
3. RESPONSABLE DE LA INFORMACION

FIRMA DEL TITULAR DEL ORGANO DE CONTROL INTERNO

EL REPRESENTANTE FINANCIERO DEL CANDIDATO

NOTA: APORTACIONES DE SIMPATIZANTES MAYORES DE N\$5,000.00 PROPORCIONAR LA INFORMACION EN EL FORMATO IC-002-A

**MODELO DE INFORME
SOBRE INGRESOS Y
EGRESOS DE CAMPAÑAS
ELECTORALES**



ANALISIS DE GASTOS REALIZADOS		
CONCEPTO	IMPORTE	IMPORTE
1. GASTOS DE PROPAGANDA		
a. Bardas	N\$ _____	
b. Mantas	_____	
c. Volantes	_____	
d. Pancartas	_____	
e. Equipo de sonido	_____	
f. Locales alquilados	_____	
g. Propaganda utilitaria	_____	
h. Otros	_____	N\$ _____
2. GASTOS OPERATIVOS DE CAMPAÑA		
a. Sueldos y salarios del personal eventual	_____	
b. Arrendamiento eventual	_____	
c. Gastos de transporte de material y personal	_____	
d. Viáticos	_____	
e. Otros	_____	N\$ _____
3. GASTOS DE PROPAGANDA EN RADIO		
a. Mensajes	_____	
b. Anuncios publicitarios	_____	
c. Otros	_____	N\$ _____
		TOTAL
		N\$ _____
RESPONSABLE DE LA INFORMACION		

FIRMA DEL TITULAR DEL ORGANO DE CONTROL INTERNO		

FIRMA DEL REPRESENTANTE FINANCIERO DEL CANDIDATO		

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA GENERAL

AGUILAR, Camín Héctor, Después del milagro, México, Cal y arena, 1991.

AGUILAR, Camín Héctor, El cambio mundial y la democracia en México, México, UNAM-CONACULTA-FCE, 1992.

ARTZ, Fred., VARAINE, Pierre., Financement, plafonnement des dépenses et contrôle des comptes des campagnes électorales, Paris France, Berger-Levrault, 1993.

AVRIL, P., DEBBASCH, CH. Et. al., Campagnes électorales principe D'égalité et transparence financière L'encadrement juridique de la vie politique, Paris, France, Economica, 1989.

ALCOCER V., Jorge, Dinero y partidos, México, Nuevo Horizonte Editores, 1993.

ALEXANDER, Herbert E. Comparative political finance in the 80's Washintong D.C. CQ Press, 1992.

ALEXANDER, Herbert E. Financing politics: Money, elections and Political reform, Washintong D.C. CQ Press, 1992.

ALEXANDER, Herbert E. Reform and Reality: The financing of state and local campaigns, New York, Twentieth Century Fund Press, 1991.

ALEXANDER, Herbert E. Money in politics, Washintong, Public Affairs, s.f.

- ANDRADE, Sánchez Eduardo, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, México, Ed. Haría, 1991.
- ARBLASTER, Anthony., Democracia, México, Ed. Patria Nueva Imagen, 1987. Reimp.1991.
- AZIZ, Alberto. PESCHARD Jaqueline., Las elecciones federales de 1991, México, Ed. Miguel Angel Porrúa, 1992.
- BALZER, Michael, Las esferas de la justicia, México, FCE, 1993.
- BAUER, Otto, La cuestión de la nacionalidades y la socialdemocracia, México, Siglo veintiuno Editores, 1980.
- BERLIN, Isaiah, La originalidad de maquiavelo, México , FCE, Siglo veintiuno Editores, 1984.
- BURGOA, O Ignacio et.al, El régimen constitucional de los partidos políticos, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, s/f.
- CALDERON, José María, Génesis del presidencialismo mexicano, México Ediciones el Caballito, 1980.
- CARDENAS, García, Jaime. F., Crisis de la legitimidad y democracia interna de los partidos políticos, México,FCE, 1992.
- CARPIZO, Jorge, El presidencialismo mexicano, México siglo veintiuno, varias ediciones.
- COLINET, François. DEVYS, Bertrand., Le financement des campagnes électorales et des partis politiques, Lyon France, Editions Juris Service, 1993.

COSIO, Villegas Daniel, El sistema político mexicano, México, Joaquín Mortiz, 1982.

CHARLOT, Jean, Los partidos políticos, México, Hispánicas, 1987.

DEBBASCH, Charles., PONTIER, Jean-Marie, Introduction à la vie politique, Paris France, éditions Précis Dalloz, 1991

DE LA MADRID, Hurtado Miguel, Código Federal Electoral, México, CEN-PRI, 1986.

DEL CASTILLO, Vera Pilar., La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales, Madrid España, Siglo veintiuno de España Editores, 1985.

DUVERGER, Maurice, Los partidos políticos, México, FCE, 1979.

ECO, Humberto, Cómo se hace una tesis, México, Ed. 19 ?.

FEMAT, Ramírez Roberto, Los partidos políticos - Antecedentes, México, Ed. Joaquín Porrúa, 1985.

FEMAT, Ramírez Roberto, Los partidos políticos - Epoca actual, México, Ed. Joaquín Porrúa, 1985.

FERNANDEZ, Christlieb Paulina. Elecciones y partidos en México, RODRIGUEZ, Araujo Octavio. México, Ediciones el Caballito, 1986.

GARCIA, Orozco Antonio, Legislación Electoral Mexicana 1812-1988 México, Ed. Adeo, 1989.

GARCIA, Pelayo Manuel, El estado de partidos, Madrid, Alianza editorial, 1986.

GARRIDO, Luis Javier, El partido de la revolución institucionalizada, México, Ediciones SEP, Colección Cien de México, 1986.

- GONZALEZ, Casanova Pablo, La democracia en México, México, Era, varias ediciones
- HEGEL, Jorge G.F., La filosofía del derecho, Madrid, Edhasa, 1988.
- HONDRICH, Karl Otto, Desarrollo económico, conflictos sociales y libertades políticas, Euroamérica, Madrid, España, 1974.
- LASKI, Harold, Introducción a la política, Buenos Aires, Ed. Leviathán, 1984.
- LASSALLE, Jean-Pierre., La démocratie Américaine, Paris, Armand Colin éditeur, 1991.
- MARCOS, Patricio, Estado, México, Ed. Edicol, 1977.
- MARX, Carl, Crítica de la filosofía del derecho de Hegel, México, Grijalbo, 1989.
- MASCLET, Jean Claude, Las reglas del financiamiento de la vida política, Publicación de la Documentación Francesa, México, Secretaría General del Gobierno, 1991.
- MEYER, Lorenzo, El Estado mexicano contemporáneo, en Lecturas de política mexicana, México, El Colegio de México, 1981.
- MICHELS, Robert, Los partidos políticos, Buenos Aires, Amorroutu, 1980.
- MOLINAR, Horcasitas Juan, El tiempo de la legitimidad, elecciones, autoritarismo y democracia en México, México, Cal y arena, 1991.
- PATIÑO, Camarena Javier. Análisis de la Reforma Política, México, Dirección General de Publicaciones UNAM, 1980.
- PEREZ, Barbosa Raúl, El financiamiento de las campañas políticas, México, AYESA, 1981.

PULANTZAS, Nicos, Estado, poder y socialismo, México, Siglo veintiuno Editores, 1984.

ROJAS, Soriano Raúl, Guía para realizar investigaciones sociales, México, Plaza y Valdés Ed., 1990.

RUIZ MASSIEU, José Francisco. El proceso democrático de México, FCE, México, 1993.

SABATO, Larry J., Paying for elections: The campaign finance thicket, New York, Twentieth Century Fund, 1991.

SARTORI, Giovanni, Partidos y sistemas de partidos, Madrid, Alianza Universidad, 1987.

SARTORI, Giovanni, La política: lógica y método en las ciencias sociales, México, FCE, 1987.

VILLA, Aguilera Manuel, La institución presidencial, México, Ed. Miguel Angel Porrúa, 1987.

DOCUMENTOS VARIOS

AGUILAR, Villanueva Luis F., Foro para la Reforma Electoral, Memoria, México, Memoria IFE, 1993.

PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, Documentos básicos
Declaración de principios del PRI, México, CEN PRI, 1993.

REPUBLIQUE FRANÇAIS, Code Électoral, Paris, Éditions Dalloz, 1992,
(Mise a jour 1993).

SEC. DE GOBERNACION. Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, México, Diario Oficial de la federación, diciembre de 1977.

SEC. DE GOBERNACION, Código Federal Electoral, México, Diario Oficial de la federación, febrero de 1987.

SEC. DE GOBERNACION, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, México, Diario Oficial de la federación, agosto de 1990.

SEC. DE GOBERNACION, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, México, Diario Oficial de la federación, septiembre de 1993.

HEMEROGRAFIA

Revistas

Foro electoral, Publicación mensual del Instituto Federal Electoral, México, D.F.

1991, Num. 2 al 5

1992, Num. 7 al 10

Nexos, Publicación mensual, México D.F.

Nums varios

Proceso, Publicación semanal, CISA, México D.F.

Numsvarios

Voz y voto, Nuevo Horizonte Editores, México D.F.

1993, Números 1 al 6

Diarios

El Universal, México, D.F.

El Nacional, México D.F.

Excelsior, México, D.F.

La Jornada, México, D.F.

Uno Más Uno, México, D.F.

Reforma, Mexico, D.F.