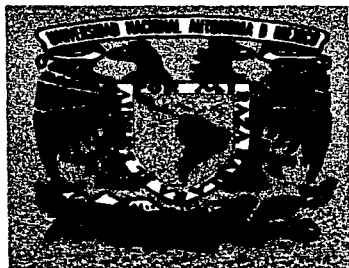


44.
27

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



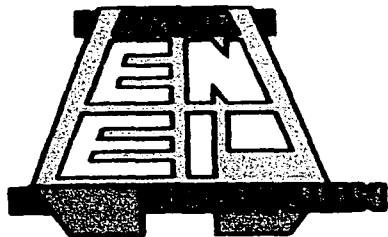
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLAN, CIUDAD DE
ADMOR. ESCOLAR

'97 ABR 11 PM 12 26

ACATLAN
DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS
PROFESIONALES
Y CERTIFICACION

ANALISIS DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLITICOS EN MEXICO

TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
HERMILO JESUS ZUART TREJO



ASESOR DE TESIS:
LIC. EMIR SANCHEZ ZURITA

ACATLAN, EDO. DE MEXICO
1997

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central

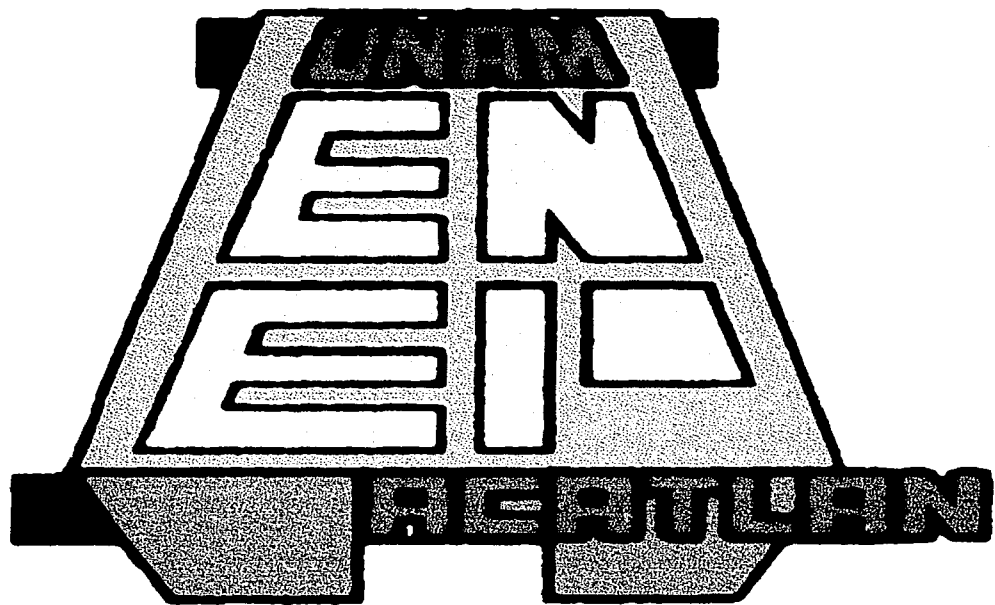


UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



Derecho



Gracias:

*A: mis profesores de
Ciencias Jurídicas
E.N.E.P. Acatlán*



*A Dios
A mis padres
A la U.N.A.M.
A mi novia
A mis hermanos
y al licenciado
Emir Sánchez Zurita.
Por su apoyo incondicional.*

Hermilo Jesús Zúñiga Trejo

INTRODUCCIÓN

Siempre resulta difícil hablar de un tema, que además de las consideraciones técnicas y jurídicas que se puedan abordar, lleva consigo aspectos tan relacionados con la política y la atracción de la sociedad misma, corriendo el riesgo de asumir posiciones y perder la objetividad que debe caracterizar su estudio, pero que no por ello debemos desalentarnos a entrar a su análisis.

El presente trabajo aborda el tema del financiamiento de los Partidos Políticos, tanto en la normatividad electoral actual en México, como en algunas otras legislaciones electorales del mundo.

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

Por último debemos reconocer que este trabajo recepcional puede adolecer de un gran número de deficiencias y omisiones, probablemente como ocurra a ser de profundidad, pero es necesario reconocer que se deberán a mi persistencia de sostener mis puntos de vista, y no a una incompleta guía de mi asesor de tesis, quien siempre estuvo abierto a escuchar mis inquietudes y respetar mi criterio, sin menoscabo de sus prolíficas observaciones y comentarios críticos.

Por lo anterior, sólo puedo agregar mi más sincero agradecimiento por las oportunidades y el ejemplo profesional e intelectual que me ha brindado el Lic. Emir Sánchez Zurita, además de haberme ofrecido la valiosa experiencia académica de haber dirigido mi Tesis.

INDICE

" ANÁLISIS DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO "

Introducción	i
Indice	ii
Objetivo	vii
CAPITULO I	
La Regulación Jurídica de los Partidos Políticos	1
<i>1.1. La Regulación del Concepto.</i>	3
<i>1.2. La Constitución y el Registro.</i>	4
<i>1.3. Los Derechos y las Obligaciones de los Partidos.</i>	5
<i>1.4. La Democracia Interna.</i>	5
1.4.1. Los Derechos de los militantes.	6
1.4.2. Organización: Procedimientos y Estructura.	7
1.4.3. Las Corrientes Internas.	10
1.4.4. Los Controles Sobre la Actividad Interna.	11
<i>1.5. El Financiamiento.</i>	12
<i>1.6. Las Figuras Próximas y las Alianzas entre Partidos.</i>	14
CAPITULO II	
PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO. ANTECEDENTES	15
<i>1. SIGLO XIX</i>	15
<i>2.1. La Ley Electoral de 1911.</i>	16
<i>2.2. Primera Etapa de 1916 a 1945.</i>	17
2.2.1. Leyes Electorales de 1916 y 1917.	18
2.2.2. Ley Electoral de 1918.	19
2.2.3. El Decreto del Presidente Portes Gil.	21

2.3. Segunda Etapa de 1946 a 1962.	22
2.3.1. Ley Electoral de 1946.	24
2.3.2. Reforma Electoral de 1949.	25
2.3.3. Ley Electoral de 1951.	25
2.4. Tercera Etapa de 1963 a 1972.	26
2.4.1. Reforma Política de 1963.	27
2.4.2. Ley Electoral de 1973.	28

CAPITULO III

PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO, ENTIDADES DE INTERÉS PÚBLICO. 29

3.1. Primera Etapa de 1977 a 1989.	29
3.1.1. Ley Electoral de 1977.	30
3.1.1.1. Radio y Televisión.	32
3.1.1.2. Impuestos y Derechos.	33
3.1.1.3. Publicaciones.	33
3.1.1.4. Campañas Electorales y Propaganda.	34
3.1.2. Código Federal Electoral de 1986.	34
3.1.3. Formas de Financiamiento.	38
3.1.3.1. El Financiamiento Privado.	38
3.1.3.2. Autofinanciamiento.	38
3.1.3.3. El Financiamiento Público.	39
3.1.3.4. Otras Formas de Financiamiento.	41
3.2. Segunda Etapa de 1990 a Agosto de 1994.	42
3.2.1. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990.	43
3.2.1.1. Derecho de los Partidos Políticos.	44
3.2.1.2. Obligaciones.	44
3.2.1.3. Prerrogativas	46
3.2.1.4. Radio y Televisión.	46
3.2.1.5. El Financiamiento Público.	50
3.2.1.5.1. Por Actividad Electoral.	51
3.2.1.5.2. Por Actividades Generales como Entidades de Interés	

Público	52
3.2.2. Reforma Electoral de 1993.	53
3.2.2.1. Formas de Financiamiento.	54
3.2.2.1.1. Financiamiento Público.	54
3.2.2.1.2. Financiamiento Privado.	55
3.2.2.1.2.1. Financiamiento por Militancia.	55
3.2.2.1.2.2. Financiamiento de Simpatizantes.	55
3.2.2.1.2.3. Financiamiento por Rendimientos Financieros Fondos y Fideicomisos.	55
3.2.2.2. Prohibiciones al Financiamiento.	56
3.2.2.3. Límites a los Gastos de Campaña.	57
CAPITULO IV.	
MARCO POLÍTICO DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL MUNDO CONTEMPORÁNEO.	58
4.1. Consideraciones Generales.	58
4.1. Europa.	64
4.2. Partidos Políticos en las Monarquías Europeas.	64
4.2.1. Gran Bretaña.	64
4.2.1.1. Partido Conservador (Tory).	64
4.2.1.2. Partido Laborista.	67
4.2.1.3. Partido Liberal Democrático.	72
4.2.2. España.	74
4.2.2.1. Partido Socialista Obrero Español. (PSOE).	74
4.2.3. Francia.	84
4.2.3.1. Partido Socialista Francés.	84
4.2.4. Italia.	85
4.2.4.1. Partido Comunista Italiano (Ahora Partido Democrático de la Izquierda).	85
4.2.4.2. Partido Demócrata Cristiano. (Ahora Partido Popular).	89
4.2.4.3. Partido Socialista Italiano.	95

4.2.5. Alemania.	101
4.2.5.1. Unión Cristiana Democrática.	101
4.2.5.2. Partido Social Demócrata.	102
II. América.	104
4.3. Partidos Políticos en las Monarquías Parlamentarias.	104
4.3.1. Canadá.	104
4.3.1.1. Partido Conservador Progresista.	109
4.3.1.2. Partido Liberal de Canadá.	112
4.3.1.3. Nuevo Partido Demócrata.	114
4.4. Partidos Políticos en Repúblicas Presidenciales.	116
4.4.1. Estados Unidos de América.	116
4.4.1.1. Partido Demócrata.	121
4.4.1.2. Partido Republicano.	123
III. Asia	126
4.5. Partidos Políticos en las Monarquías Parlamentarias.	126
4.5.1. Japón.	126
4.5.1.1. Partido Liberal Democrático.	126
4.5.2. India.	131
4.5.2.1. Partido Congreso. (India).	131
CAPITULO V.	
INFRAESTRUCTURA PARA LA DEMOCRACIA.	133
5.1. Desarrollo Económico y Desarrollo Democrático.	133
5.1.1. Sistema de Partidos.	135
5.1.2. Factores Económicos Relacionados con la Actividad Financiera de los Partidos Políticos.	139
5.1.3. Ciclo Electoral.	140
5.1.4. Características de los Recursos de los Partidos.	141
5.1.5. Topes de Gastos a las Campañas Políticas.	145
5.1.6. Controles Administrativos.	152
5.1.7. Sanciones.	154

5.2. Infraestructura para la Democracia.	156
5.2.1. Los Partidos Políticos y la Economía Informal.	160
5.2.2. La Ciudadanía Organizada.	162
5.2.3. Deducibilidad Fiscal.	164
5.2.4. Algunos Modelos Aplicados al Manejo Financiero de las Campañas Políticas.	166
5.2.5. Un Caso Descriptivo de la Estructura del Financiamiento.	170

CAPITULO VI.

**PRIMEROS RESULTADOS DE LAS ELECCIONES FEDERALES DE
1994 EN MÉXICO.**

175

6.1. México, Elecciones Federales de 1994.

175

6.1.1. Reporte de Gastos de Campaña.

176

6.1.2. Gasto Interno o Gasto Externo.

180

6.2. Primeros Resultados.

183

6.2.1. Gastos por Voto.

191

6.2.2. Autosuficiencia Financiera.

192

CONCLUSIONES.

196

BIBLIOGRAFÍA.

200

OBJETIVO.

Establecer mecanismos de control a los Partidos Políticos en su financiamiento; y una Auditoría Realizada por Despachos Externos contratados por los Partidos Políticos para poder llevar controles de los ingresos y egresos de cada uno de los Partidos Políticos Mexicanos.

CAPITULO I

LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

No siempre ha existido un estatuto jurídico de los partidos. Estos son realidades sociales a las que lentamente la teoría fue prestando atención, y más lentamente aún el derecho. El ordenamiento jurídico ha tenido, a grandes rasgos, las siguientes actitudes frente a los partidos. Primero, una fase de oposición, propia del Estado liberal surgido de la Revolución Francesa, en la que se condena totalmente a los partidos, tal como en la famosa Ley Chapelier de 1791, que rechazaba todo tipo de asociacionismo. Posteriormente, y casi durante todo el siglo XIX, predomina una actitud de desconocimiento e indiferencia jurídica hacia los partidos, pues a pesar de que se admite su existencia sociológica, se niega cualquier regulación, seguramente por el influjo de la separación entre el Estado y la sociedad civil. La tercera etapa corresponde a los finales del siglo XIX y principios del XX; aquí, los partidos son reconocidos jurídicamente en las leyes electorales y en los reglamentos de las cámaras. La última etapa es posterior a la Segunda Guerra Mundial y refleja el movimiento a favor de su constitucionalización y, en algunos casos, su regulación jurídica exhaustiva.

La fase de constitucionalización se ha dado en casi todos los países del mundo. Son famosos los preceptos de constituciones como la italiana, francesa, alemana, griega o española, que constitucionalizan los partidos y en algunos casos cuentan con leyes para su desarrollo. La constitucionalización de los partidos en el mundo entero significa varias cosas. La primera de ellas es una repulsa a los Estados autoritarios y totalitarios, y la afirmación de que la democracia pluralista sólo es realizable con el concurso de varios partidos. Pero al mismo tiempo, como los partidos se encuentran en la base misma de todo el sistema democrático, algunos sostienen la necesidad de fórmulas de constitucionalidad en el sentido de sistemas de control, para que los partidos

ajusten su actividad a los principios democráticos, es decir, utilizando una frase canónica, para "atraparlos en las redes del derecho".

Para realizar la juridización de los partidos es preciso tener en cuenta dos ámbitos o esferas: el externo y el interno. El externo está conformado por los derechos y deberes de los partidos frente al Estado, sobresaliendo entre los derechos el de libertad de formación y acción de los partidos, y entre las obligaciones la de no establecer partidos que persigan fines o motivos ilícitos o contrarios a los principios constitucionales. El ámbito interno se constituye con los derechos y deberes dentro del partido, entendiéndose en primer lugar que la garantía de la libertad interna por medio de la constitución y de la ley puede considerarse como un requisito funcional para la efectividad del sistema democrático; sin embargo, la libertad que tiene el partido para organizarse internamente no puede llevarse al grado de afectar los derechos fundamentales de los militantes. La democracia en su seno y la prerrogativa de autonomía de los partidos en su funcionamiento constituyen las dos piezas fundamentales de su regulación interna.

Los partidos, además de ser reconocidos por la Constitución, suelen estar regulados por leyes secundarias, dependiendo de la tradición jurídica de la que forme parte el Estado concreto de que se trate y de su contexto histórico particular. En los Estados anglosajones y nórdicos hay una escasa regulación de las actividades de los partidos. En cambio, en la Europa continental y en América Latina la intención es contar con una normatividad abundante. La regulación, en el caso de América Latina, por ejemplo, se hace en las leyes electorales o, siguiendo una tendencia predominante en Europa, se elaboran leyes específicas para los partidos.

En la legislación de los partidos se suele admitir los dos ámbitos de regulación, a los que se aludió anteriormente, esto es, el externo y el interno. Las materias reguladas comprenden desde proporcionar un concepto o definición de partido hasta temas tan complicados como el de los órganos de control o fiscalizadores de la actividad de los partidos, pasando por los requisitos de su

constitución y registro, sus derechos y obligaciones, su democracia interna y su financiamiento, así como la regulación de figuras semejantes o próximas, tales como los frentes, las asociaciones políticas y las coaliciones.

1.1. LA REGULACIÓN DEL CONCEPTO.

Algunas leyes de partidos definen lo que es un partido político. Así, la alemana dice en su artículo 2o. que los partidos son "asociaciones de ciudadanos que, de modo permanente o a largo plazo, ejercen influencia en el ámbito de la Federación o de un Estado regional sobre la formación de la voluntad política y se proponen cooperar en la representación del pueblo en el seno de la Dieta Federal o de un Parlamento Regional, siempre que, de acuerdo con el cuadro general de las circunstancias fácticas, y en especial de acuerdo con la extensión y la firmeza de su organización, el número de sus miembros y su presencia en la vida pública ofrezcan una garantía suficiente de seriedad de esos objetivos. Sólo las personas físicas pueden ser miembros de un partido". Para el orden jurídico, definir lo que es un partido tiene consecuencias positivas, pues a partir de la conceptualización se extraen los criterios generales de interpretación de las normas que regulan su funcionamiento. Además, la definición brinda elementos que con certeza indican lo que es un partido y lo distinguen de cualquier otra organización. Sin embargo, la mayoría de las leyes electorales o de partidos no definen lo que son. La Constitución mexicana sí lo hace -en su artículo 41o.- y destaca su carácter de entidades de interés público.

En vista de que no es fácil definir lo que es un partido, la práctica general en muchas legislaciones es no dar definición alguna. La teoría ha llegado a señalar con escasa fortuna que son órganos del Estado, pero también ha sostenido que son asociaciones privadas. Ambos extremos son inapropiados. El primero, porque al estatificar a los partidos limita su autonomía interna, y además rompe con la idea de que los partidos nacen de la sociedad, a la cual representan y se debèn. El segundo, porque no pueden identificarse con cualquier asociación de derecho privado, como las sociedades mercantiles. Los

partidos tienen finalidades públicas y no exclusivamente privadas. Por ello, lo más acertado consiste en ubicarlos en un espacio intermedio entre lo público y lo privado, destacando obviamente, como preponderante, su origen en la sociedad civil y su pertenencia a ella.

1.2. LA CONSTITUCIÓN Y EL REGISTRO.

El segundo punto que muchas legislaciones regulan prolijamente es el de la constitución y el registro de los partidos. En el derecho europeo continental y anglosajón existe la tendencia a la liberalidad, a la escasa regulación en esta materia. Por el contrario, en la legislación latinoamericana hay una tendencia marcada a reglamentar este ámbito. Mucho se ha discutido sobre la pertinencia de tal reglamentación. Los europeos son indiferentes a ella y aducen el carácter social de los partidos, además de considerar que un control previo como el que se refiere al registro contraviene el derecho de asociación y de expresión, por lo que como máximo aceptan una verificación de documentos, pero nunca la atribución para impedir la constitución del partido político, atribución que en todo caso y en ciertos países corresponde a los órganos jurisdiccionales cuando los partidos son anticonstitucionales o utilizan métodos antidemocráticos o violentos. Sin embargo, tal control es *a posteriori* y efectuado por un órgano jurisdiccional.

En muchos países latinoamericanos sí se exigen requisitos mínimos de constitución y registro, y la autorización queda a cargo del poder ejecutivo, de un órgano electoral o de un órgano jurisdiccional electoral *ad hoc*. Convendría revisar esa costumbre legislativa y su correspondencia con el respeto a los derechos de los ciudadanos para asociarse y expresar libremente sus ideas. Si la obligación del registro es para limitar el número de partidos, bien puede pensarse en otras vías, como la del umbral electoral, que no afectan de manera directa los derechos de asociación y expresión de algunos ciudadanos que constituyen partidos nuevos o minoritarios.

1.3. LOS DERECHOS Y LAS OBLIGACIONES DE LOS PARTIDOS.

El tema de los derechos y las obligaciones es fundamental. Los partidos tienen unos y otras en su actividad externa y en la interna, en sus relaciones con el Estado y con otros partidos. El derecho primordial que tienen respecto del Estado es el de su reconocimiento legal, su existencia jurídica, pero también el de recibir un trato justo y en igualdad de oportunidades por parte del gobierno y de sus órganos y, en ocasiones, el de obtener subvenciones públicas. Las obligaciones de los partidos en el ámbito externo comprenden las de actuar por las vías institucionales, utilizar medios pacíficos para la lucha política y respetar las reglas y los procedimientos democráticos en su actuación frente al resto de los partidos.

En el ámbito interno, los partidos tienen el derecho de organizarse libremente, siempre y cuando no afecten los derechos fundamentales de los militantes ni de otros ciudadanos y no lesionen los principios democráticos del Estado de derecho. Su obligación primordial en el ámbito interno consiste en respetar la democracia en su seno, esto es, contar con procedimientos democráticos y respetar escrupulosamente los derechos fundamentales de sus militantes.

1.4. LA DEMOCRACIA INTERNA.

La democracia interna es una de las cuestiones determinantes para la vida democrática, no exclusivamente de los propios partidos, sino de un país. Tal democracia va más allá de la que se practica al nivel de las instituciones y los órganos del Estado: pretende configurar una democracia integral que se verifique en el aparato estatal pero también en el plano de la sociedad y de sus organizaciones, por lo menos en las más relevantes como los mismos partidos, los sindicatos, las organizaciones empresariales, etc. Para calibrar la democracia interna es preciso considerar al menos cuatro elementos: el nivel de respeto y garantía de los derechos fundamentales dentro del partido; la

organización y los procedimientos internos: las corrientes en el seno de la organización y los órganos de control de su vida interna.

1.4.1. LOS DERECHOS DE LOS MILITANTES.

Para gran parte de la doctrina jurídica y de la ciencia política, los derechos fundamentales y la misma estructura democrático-formal no se dan de igual forma en los partidos que en el Estado. En los partidos, según algunos autores, la defensa y garantía de los derechos fundamentales aparece de manera más restringida, y en todo caso limitada a un contenido exiguo, basado en algunos de los principios democráticos del texto constitucional o del programa de cada partido, o bien, delimitando la democracia interna exclusivamente a una democracia procedimental o de reglas mínimas, sin tomar en consideración la cuestión de los derechos fundamentales de los militantes. Se dice, así, que en el Estado los ciudadanos pueden manifestar libremente sus opiniones, pero que en el partido tiene escaso sentido sostener opiniones contrarias, pues lo que se busca es la unidad. También se afirma que es imposible que en los partidos exista un juego político democrático intenso, toda vez que las decisiones tienen que adoptarse velozmente.

¿Qué derechos debe reconocer y proteger a sus militantes o afiliados un partido político? La respuesta a esta pregunta no es simple pues depende del contexto histórico, del texto constitucional y de la tradición jurídica de cada país.

Algunos de los derechos que se suelen garantizar a los militantes son: la participación directa o mediante representantes en las asambleas generales; la calidad de elector tanto activo como pasivo para todos los cargos del partido; la periodicidad en los cargos y en los órganos directivos; la responsabilidad en los mismos; la revocabilidad de los cargos; el carácter colegiado de los órganos de decisión; la vigencia del principio mayoritario en los órganos del partido; la libertad de expresión en el seno interno; la posibilidad de abandonar el partido en cualquier momento; el acceso a la afiliación; el ser oído por los órganos

arbitrales internos antes de la imposición de cualquier sanción; el acceso a la información sobre cualquier asunto; el libre debate de las ideas y de las decisiones principales; la seguridad jurídica; la formación de corrientes de opinión y; en algunos casos, la existencia de mecanismos de democracia directa en el interior del partido, tales como el referéndum o el derecho de iniciativa para reformar normas o instituciones partidarias, etcétera.

Generalmente, este cúmulo de derechos no se contemplan ni en la legislación ni en los estatutos de los partidos, aunque la tendencia, al menos la teórica, insiste en su reconocimiento, tanto en la legislación como en la regulación interna.

Además de la amplitud de los derechos de los militantes, existen otras cuestiones que afectan la democracia interna y las prerrogativas de los afiliados. Estas tienen que ver con el problema de la titularidad de los escaños; la exigencia de la dimisión sin fecha y otras sanciones que algunos partidos imponen a sus legisladores; la cuestión del abandono del partido por parte del legislador, y las dificultades que plantea la escisión del partido durante una legislatura. Cada uno de los problemas mencionados puede ser resuelto de distinta forma y dependiendo de la legislación de cada país.

1.4.2. ORGANIZACIÓN, PROCEDIMIENTOS Y ESTRUCTURA.

La organización y los procedimientos no son menos importantes para la democracia interna. Lo indispensable en este ámbito consiste en que la voluntad se forme de abajo hacia arriba y nunca en sentido inverso. El órgano supremo es la asamblea de miembros, y de ella tienen que surgir las principales líneas doctrinarias y de acción de los partidos. Toda elección debería respetar las garantías del sufragio, y los acuerdos tomados ser resultado de una decisión mayoritaria.

La organización y la estructura de los partidos han cambiado mucho. En la primera mitad del siglo XIX, cuando se hablaba de partidos se hacía referencia esencialmente a las ideologías más que a los hombres que las encarnaban. Marx

y Lenin hablaron de partidos como modos de expresión de las clases en la vida política. Con Ostrogorski y Michels se comenzó a identificar al partido con la estructura, el aparato o la organización, y nació la concepción del partido como maquinaria, idea muy presente en el pensamiento político norteamericano.

Atendiendo a su organización y estructura, los partidos se han clasificado en partidos de cuadros y de masas. Los de cuadros tendieron a conformarse en el siglo XVIII y principios del XIX como grupos de notables cuyos miembros eran reclutados en función de su prestigio o fortuna, y en la actualidad son casi inexistentes. En cambio, los partidos de masas -que surgieron en el siglo XIX con los partidos socialistas europeos- se caracterizan por ampliar las facultades de decisión de los congresos locales y nacionales de los partidos. Existen otras clasificaciones que tienen en cuenta la forma de la organización, como la que distingue entre partidos directos e indirectos; otras diferencian entre los partidos comunistas y los no comunistas; otras más, entre partidos de países desarrollados y de países en vías de desarrollo, etcétera.

Una gran dificultad es precisar los contenidos mínimos de la organización y los procedimientos democráticos en el interior de un partido político. Como en el caso de la tabla de derechos fundamentales de los militantes, los elementos mínimos para tener una organización y procedimientos democráticos dentro de un partido dependen del contexto histórico, el nivel de la constitucionalización de los partidos, el tipo de régimen político y la legislación secundaria en materia político-electoral.

Algunos elementos de organización y procedimientos que, en un régimen democrático, los partidos podrían contemplar para garantizar la democracia interna serían los siguientes:

- Igual derecho de voto y propuesta para cada miembro.
- Respeto de las libertades civiles, en especial la de expresión.
- Acceso a la información sobre todos los asuntos del partido, incluyendo los económicos.

- **Regulación de la posición jurídica de los miembros con base en la igualdad de derechos, para hacer posible la participación de cada uno en los asuntos del partido.**
- **Fundamentación de los rechazos de solicitudes de afiliación. Para estos casos es conveniente establecer procedimientos equitativos e imparciales, accesibles a cualquier interesado. Es necesario contar dentro del partido con un órgano neutral que decida sobre los rechazos y otras cuestiones.**
- **Tipificación de las causas y naturaleza de las medidas de sanción o expulsión. La conducta punible ha de comprobarse debidamente y ha de ser conocida por un órgano neutral e imparcial que decida de acuerdo con un procedimiento previamente establecido y respetando todas las garantías constitucionales de carácter procesal del afiliado.**
- **Posibilidad de impugnación, ante órganos jurisdiccionales del Estado, de ciertas decisiones del partido relacionadas con la afiliación, castigo, expulsión, etcétera.**
- **Previsión clara de la articulación territorial y de organización del partido, de las facultades y responsabilidades de sus órganos y de las condiciones para acceder a sus cargos.**
- **Plena autonomía de las bases del partido en las organizaciones locales en sus esferas de competencia.**
- **Existencia de procedimientos y órganos especiales, ajenos a la directiva, encargados de dirimir las disputas entre entidades locales del partido, o entre éstas y las nacionales, así como sobre la interpretación de programas, plataformas o reglamentaciones objeto de controversia.**
- **Selección de los funcionarios del partido y de sus candidatos mediante un procedimiento previamente establecido por la asamblea general.**
- **No intervención de los órganos directivos para modificar la selección de candidatos a puestos de elección popular.**
- **Elaboración de actas de las asambleas respetando formalidades previamente establecidas.**

- Rendición periódica de cuentas por parte de los órganos responsables de administrar los bienes del partido, con total transparencia y con posibilidad de que todo militante conozca la información correspondiente y pueda impugnarla.
- Transparencia en las reglas de financiamiento del partido y existencia de un órgano de control capaz de imponer sanciones en caso de que sean violadas.
- Garantías para la manifestación de las diversas tendencias internas.
- Prohibición de disolver o expulsar agrupaciones territoriales de rango inferior, así como de destituir órganos enteros del partido, permitiéndose la aplicación de sanciones únicamente en casos individuales.

1.4.3. LAS CORRIENTES INTERNAS.

Muchos politólogos tienden a desacreditar las corrientes internas y las consideran un mal inevitable. Se les culpa de fraccionar a los partidos y atomizar la vida política, ocasionando que éstos no cumplan con uno de sus cometidos principales: articular y aglutinar las demandas sociales.

La crítica tiene su dosis de verdad. La vida política conlleva elementos impredecibles, y hasta la mejor de las instituciones puede ser utilizada con fines indeseables. Sin embargo, siempre es preferible, si hay que escoger, una dinámica de consensos y disensos dentro del partido que un inmovilismo político que impida la alternancia en el seno de las organizaciones. Impedir el libre debate de las ideas y el pluralismo sería abolir la democracia interna. La primera y más importante obligación de las corrientes dentro de los partidos es ser ellas mismas democráticas. No son aceptables corrientes caudillistas o excluyentes, aunque esta última afirmación es de evidente tono normativo, y a veces resulta imposible que las fracciones o corrientes internas no se formen o integren alrededor de un líder. Partidos tan clásicos como el de la democracia cristiana italiana, en su momento, o como los norteamericanos, han estado integrados esencialmente por corrientes internas. Lo destacable sobre las

corrientes. en todo caso, es que suelen ser vehiculos de alternancia del poder dentro de los propios partidos.

1.4.4. LOS CONTROLES SOBRE LA ACTIVIDAD INTERNA.

La existencia de controles para hacer factible el respeto y la garantía de los derechos humanos en el interior del partido, así como la viabilidad de sanciones para el caso de la violación a su estructura funcional y de organización, son lo que hace posible la realización de los supuestos anteriores. Los partidos podrían contar con órganos internos y neutrales de carácter jurisdiccional, capaces de conocer de las impugnaciones a las decisiones que adopten sus órganos ejecutivos.

Una gran discusión en la teoría política y jurídica se centra en la posibilidad de que órganos del Estado, como los jurisdiccionales, se ocupen de las impugnaciones a los órganos internos de los partidos. En muy pocos países y legislaciones se contempla que los órganos jurisdiccionales del Estado realicen tal función, tanto por razones políticas como teóricas. Entre las primeras está el rechazo de los partidos a que su autonomía sea violada. La razón teórica, por su parte, aduce el carácter esencial de los partidos como asociaciones u organizaciones de la sociedad civil, premisa que sirve para sostener que la intervención de los órganos del Estado infringe derechos como los de asociación y expresión.

A esta argumentación teórica podría responderse que los partidos, por su trascendencia, no son como el resto de las organizaciones de la sociedad civil, y que los órganos jurisdiccionales en un Estado de derecho democrático suelen funcionar con gran independencia respecto del gobierno, por lo que en este preciso caso es infundado el temor a un control gubernamental que no podría darse en el Estado de derecho, ni siquiera de manera indirecta. Además, en las democracias los partidos son el origen de las instituciones del Estado y del derecho, por lo que sería muy conveniente que un órgano imparcial e independiente del propio Estado conociera de las posibles irregularidades que se

podieran cometer dentro de ellos, ya sea por violación de los estatutos por afectar los derechos fundamentales de los militantes.

En la teoría constitucional hay amplio consenso en el sentido de que el control de los partidos por órganos del Estado nunca debería abocarse a las cuestiones ideológico-programáticas, sino, en todo caso, circunscribirse a lo estructural-funcional, es decir, a lo relacionado con los procedimientos democráticos. También hay una especie de acuerdo en favorecer los controles *a posteriori* sobre los controles previos, así como un evidente rechazo a cualquier control por parte de los órganos del poder ejecutivo, porque ello implicaría romper con la imparcialidad y la igualdad de oportunidades entre los partidos al estar temporalmente uno de ellos en el poder y por lo tanto fungiendo como juez y parte.

1.5. EL FINANCIAMIENTO.

Para su funcionamiento, los partidos requieren de financiamiento. Necesitan fondos para sus actividades ordinarias y para la realización de las campañas políticas. Anteriormente, en la época del sufragio censitario, cuando los partidos se hallaban escasamente articulados y no tenían actividades permanentes, no necesitaban de grandes recursos para operar. Generalmente, era el propio candidato o un grupo de notables quienes lo apoyaban y corrían con los gastos de la campaña. Con la aparición de los partidos de masas a finales del siglo XIX y de los partidos contemporáneos, los gastos, ordinarios y para campañas, han crecido enormemente, haciendo imposible que los candidatos hagan las erogaciones de su propio bolsillo.

Los partidos modernos no recurren para su propaganda a métodos tradicionales, sino que hacen uso de los medios masivos de comunicación, cuyas tarifas suelen ser muy elevadas. Además, tienen gastos ordinarios derivados de sus funciones: capacitar cuadros, penetrar en la sociedad, divulgar

sus documentos básicos, apoyar a sus representantes en el poder legislativo o en el gobierno, etc., todo lo cual demanda recursos económicos.

Los fondos de los partidos provienen generalmente de dos vías: financiamiento privado y financiamiento público. El privado deriva de los recursos de los particulares, militantes o simpatizantes, y reviste varias formas: cuotas de los afiliados, donativos, préstamos y créditos, y administración de empresas propias, principalmente de carácter editorial.

El financiamiento público puede ser directo, como las subvenciones que el Estado otorga a los partidos, generalmente en proporción a su cuota electoral, e indirecto, como la cesión de tiempo en los medios públicos de comunicación, la exención de impuestos y las franquicias telegráficas y postales.

Uno de los problemas más preocupantes en el Estado de partidos es el uso inadecuado que en ocasiones se da a los recursos. La desconfianza se alimenta por la frecuencia de las infracciones y porque ocurren en casi todo el mundo, incluso en las democracias más consolidadas, así como por el manejo publicitario de tales hechos. La gravedad del asunto se manifiesta en el cuestionamiento de las tareas de los partidos y, a veces -que es lo más preocupante-, en una actitud de duda o desilusión sobre las democracias representativas, sin que se proponga otro tipo de régimen alternativo y superior.

La legislación de partidos, electoral y de financiamiento, ha establecido mecanismos para obligar a la transparencia, al reparto equitativo del financiamiento público y al funcionamiento de instancias de control y fiscalización de los recursos. Sin embargo, en la mayoría de los casos la legislación ha resultado insuficiente, principalmente porque la demanda de transparencia sobre el origen, monto y destino de los recursos no tiene la correspondencia debida en los órganos de control y supervisión. Estos suelen carecer de independencia e imparcialidad respecto de los propios partidos.

1.6. LAS FIGURAS PRÓXIMAS Y LAS ALIANZAS ENTRE PARTIDOS.

Uno de los rubros importantes en cualquier regulación jurídica de los partidos es el relativo a las figuras próximas, como son las asociaciones políticas. Para la democracia, la conveniencia de regular este campo estriba en la posibilidad de alimentar y fomentar organizaciones que pueden en un futuro convertirse en partidos y con ello enriquecer la vida política de un país, impidiendo su esclerosis o inmovilismo.

También resulta decisiva la regulación de los frentes y las coaliciones. En cualquier democracia este tipo de alianzas son cotidianas, y el único requisito es la transparencia, frente al electorado y los militantes, que debe privar en ellas.¹

¹ Cárdenas García, Jaime. "Partidos Políticos y Democracia. Cuadernos IFE, de Divulgación de la Cultura Democrática No. 8.; México, 1996.

CAPITULO II

PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO. ANTECEDENTES

I. SIGLO XIX

Al consumarse la independencia nacional, los partidos políticos que participaron en las contiendas electorales, aunque identificados con una plataforma ideológica, eran entidades inorgánicas, sin militancia, disciplina o jerarquía. No sólo estaban fuera de la ley, sino inclusive eran vistos con desconfianza por la ciudadanía. Considerábase en efecto que, en lugar de contribuir a la unidad nacional, eran organizaciones perversas que dividían la opinión y relajaban los vínculos sociales.

Los partidos, por consiguiente -el Liberal y el Conservador-, durante el siglo pasado, y los que hubo durante los diez primeros años del presente, tuvieron existencia de hecho, no de derecho. Los que tenían personalidad jurídica eran los candidatos independientes, contemplados en la Ley Orgánica Electoral de 1857 así como en la Ley Electoral de 1901, no los partidos. Sólo a principios del siglo XX el Club Liberal Ponciano Arriaga pretendió, siempre al margen de la ley, reactivar el Partido Liberal o, más bien, crear un nuevo Partido Liberal, a través de una Junta Organizadora, la cual desempeñó sus actividades casi siempre en el exilio y diseñó una estrategia revolucionaria para derrocar la dictadura porfirista. Poco después, tocaría a don Francisco I. Madero fundar, en 1909, el primer partido político de corte moderno: el Partido Antireeleccionista, que haría en el país la primera campaña electoral de importancia, fuera del marco de los amigos y protegidos del presidente Díaz, que más tarde llevaría a su dirigente a la primera magistratura de la Nación.

En 1911, el presidente Madero presentó una iniciativa de ley electoral, aprobada por el Congreso General, por la cual se otorga, por primera vez en la historia, reconocimiento jurídico a los partidos políticos. Estos se convierten en sujetos de derecho y se reglamenta su constitución y funcionamiento. Al

reformarse la ley en 1912, se estableció la elección directa -en lugar de la indirecta- para renovar a los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión.

2.1. LA LEY ELECTORAL DE 1911.

Establece un capítulo especial sobre los partidos políticos en el cual éstos se consideran implícitamente sujetos de Derecho privado. No se hace ninguna referencia al tema del financiamiento (que no se tocará indirectamente sino hasta 1963, para ampliarse en 1973, y ya en forma directa, en 1977). La preocupación de la época se enfoca a los requisitos de su constitución; que son los siguientes: que éstos hayan sido fundados por una asamblea constitutiva de cien ciudadanos, por lo menos; que la asamblea haya elegido una junta que dirija los trabajos del partido (hoy se diría un comité ejecutivo nacional) y que tenga la representación política del partido.

También son requisitos que la asamblea constitutiva haya aprobado un programa político y de gobierno; que la autenticidad de la asamblea constitutiva conste en acta, autorizada y protocolizada por notario público, y que la junta directiva (o comité ejecutivo nacional) publique por lo menos dieciséis números de un periódico de propaganda, durante los dos meses anteriores a la fecha de las elecciones primarias y durante el plazo que transcurra entre éstas y las elecciones secundarias o definitivas. En las elecciones primarias los ciudadanos elegían a los electores, y en las secundarias, éstos elegían diputados, senadores, presidentes de la República y del Poder Judicial, y ministros de la Suprema Corte de Justicia. No hay referencia alguna a la forma de financiar las publicaciones propagandísticas de referencia, pero ésta, se insiste, es privada.

Por otra parte, se estipula que, con un mes de anticipación a la fecha de las elecciones primarias, por lo menos, la junta directiva del partido presente a sus candidatos, sin perjuicio de sustituirlos oportunamente, si lo considera conveniente, y que la misma junta directiva o las sucursales que de ella dependan (equivalentes a los comités locales y distritales), nombre a sus

representantes en los diversos colegios municipales sufragáneos y distritos electorales (que constituyen las autoridades electorales de la época), en las elecciones en que pretendan tener injerencia, sin perjuicio de que puedan modificar dichos nombramientos. En caso de que se proponga a más de un representante, éste ejercerá sus funciones según el orden progresivo de su nombramiento.

2.2. PRIMERA ETAPA DE 1916 A 1945.

México es un país predominantemente agrario y productor de materias primas destinadas a la exportación. Mientras el mundo se prepara para la Primera Guerra Mundial, que se desata de 1914-1918, el país experimenta el primer sacudimiento democrático en 1910, en que los ciudadanos deciden participar masivamente en la vida política del país, a través de la vía electoral, que lleva a Francisco I. Madero a la presidencia de la República. Poco después sobreviene su asesinato, el golpe de Estado de Victoriano Huerta y la lucha armada acaudillada por Venustiano Carranza, durante la cual el país queda virtualmente sin orden jurídico.

No es sino hasta 1917 en que un nuevo Congreso Extraordinario Constituyente aprueba reformas trascendentales a la Constitución Política de 1857, que terminan por convertirla en una nueva Ley Fundamental. Al sancionar principios nacionalistas, obreristas y agraristas, condiciona y legitima la alianza social entre la burguesía nacional, la clase obrera y el campesinado. La oposición religiosa contra tales principios, mantenida en estado latente desde entonces, estalla en forma violenta en 1926 y no será sofocada sino hasta tres años después.

En 1928 se establece una coalición orgánica de partidos políticos obreristas, socialistas, agraristas, cooperativistas y otros, con el nombre de Partido Nacional Revolucionario, que apoya el sistema político y social emanado del movimiento armado, frente a la oposición cristera y al

amenazante entorno internacional. Dicho partido empieza a ser financiado en 1930 por los burócratas.

En 1938, mientras el mundo se prepara para la Segunda Guerra Mundial, el país se aglutina alrededor de la expropiación petrolera realizada por el presidente Lázaro Cárdenas. Se viven momentos de extremo peligro tanto en el plano interno como en el externo. Con ese motivo, la estructura del partido nacional revolucionario se transforma, y en lugar de agrupaciones políticas regionales, se integra por corporaciones sectoriales de dimensiones nacionales, compuestas por organizaciones obreras, campesinas, populares y por militares, que empieza a ser llamado Partido de la Revolución Mexicana, cuya fuerza incide directamente en el sistema político nacional.

El partido se convierte en motor de la renovación nacional, social y política de México. Se dispone que el partido deje de ser financiado por los empleados públicos federales. Siendo un partido del Estado revolucionario, en una época en que en muchos países del mundo predominan los partidos únicos, implícase que debe ser el Estado revolucionario, a través de sus clases sociales organizadas -obreros, campesinos, militares, empleados públicos y demás grupos del sector popular-, el que corra con los gastos de su operación y funcionamiento. Para oponerse al sistema político creado por la Revolución, surgen el Partido de Acción Nacional y la Unión Nacional Sinarquista.

Durante esta etapa se promulgan tres leyes electorales en 1916, 1917 y 1918.

2.2.1. LEYES ELECTORALES DE 1916 Y 1917.

Estos ordenamientos electorales, de efímera duración, se expiden: el primero, en 1916, para regular la elección del Congreso Extraordinario Constituyente, y el segundo, en 1917, al día siguiente de haberse promulgado la Constitución Política, en cumplimiento de lo dispuesto por ésta en el Art. 2o. Transitorio, en medio de las turbulencias dejadas por las secuelas de la larga lucha armada 1913-1917. Ambos consideran a los partidos, implícitamente.

como sujetos de derecho privado; omiten el tema del financiamiento (lo que significa que éste es, de hecho, únicamente privado), y se limitan a señalar que dichos partidos tendrán en las operaciones electorales la intervención que emane de la ley, sin más condición, "por ahora", que la de no llevar nombre o denominación religiosa alguna, y no formarse exclusivamente en favor de individuos de determinada raza o creencia: tal es la preocupación del momento.

Las dos leyes, por cierto, ponen sobre un pie de igualdad a los partidos políticos y a los candidatos independientes. Tanto unos como otros tienen derecho a nombrar representantes, los cuales se registran ante la autoridad municipal del lugar en que se ejerce la representación. Cuando los partidos políticos o los candidatos independientes nombran a dos personas para intervenir en una casilla electoral o en las operaciones de la Junta Computadora, es admitida la primera que se presenta.¹

2.2.2. LEY ELECTORAL DE 1918.

Este ordenamiento jurídico se mantendría en vigor en una sociedad esencialmente rural, por más de un cuarto de siglo, es decir, desde 1918 hasta 1945: etapa durante la cual el país experimentaría, en el plano interno, la guerra de los cristeros, y en el externo, las tensiones de la Segunda Guerra Mundial. Al principio, como se expuso anteriormente, surgen múltiples partidos revolucionarios, agraristas, obreristas, cooperativistas, socialistas o estrictamente electorales, casi todos locales y algunos de carácter coyuntural, que en 1928 terminan por formar un partido de partidos, el Partido Nacional Revolucionario, destinado a sostener los logros de la nación y el régimen político, frente a la amenaza cristera y la presión externa.

A los pocos años, la unión de partidos revolucionarios es sustituida por una alianza de organizaciones nacionales de obreros, campesinos, militares y

¹ Ley Electoral para la formación del Congreso Constituyente (20 septiembre 1916), Cap. V, Arts. 53 y 54, y Ley Electoral (6 febrero 1917), Cap. VI, Arts. 60 y 61.

clase media, a la que se denomina Partido de la Revolución Mexicana, frente al cual surgen el Partido Acción Nacional y la Unión Nacional Sinarquista.

En esta época, se reconoce implícitamente a los partidos como entidades de derecho privado: se considera a candidatos independientes y partidos políticos en un pie de igualdad, y se omite el tema de su financiamiento; pero, en cambio, se reproducen los requisitos para su constitución en términos análogos a la ley precedente de 1911, con agregados y variaciones de poca importancia: entre ellas, que el partido no lleve nombre o denominación religiosa alguna; que no se forme exclusivamente en favor de individuos de determinada raza o creencia (que seguirá siendo la preocupación de la época hasta la consumación de la revolución cristera en 1930), y que la junta directiva de los partidos publique por lo menos ocho números (no dieciséis como se requería anteriormente) de un periódico de propaganda electoral, durante los dos meses anteriores a las elecciones (omitiéndose nuevamente la fuente de tales gastos).

Por otra parte, los partidos deben registrar sus candidaturas durante los plazos fijados por la ley. Pueden modificarlas, si lo consideran conveniente, dentro de tales plazos, en la cabecera del distrito electoral, si se trata de diputados, o en la capital del Estado, en los casos de Senadores o Presidente de la República. También deben nombrar a sus representantes en las diversas municipalidades dentro de los plazos fijados por la ley, sin perjuicio de sustituirlos oportunamente si así se requiere.

Los candidatos independientes a diputado, senador o presidente de la República, tienen los mismos derechos que los candidatos de los partidos políticos, siempre que estén apoyados por cincuenta ciudadanos del distrito electoral en que se postulan; hayan firmado su adhesión voluntaria en acta formal; tengan un programa político al que den publicidad, y se sujeten a los requisitos del registro de candidaturas y representantes. Dichos candidatos tienen derecho a vigilar los actos electorales correspondientes a su elección, a condición de haber registrado su candidatura.²

² Ley para la elección de Poderes Federales (2 julio 1949), Cap. X, Arts. 106, fr. I, II,

2.2.3. EL DECRETO DEL PRESIDENTE PORTES GIL.

Desde el 25 de enero de 1930, el financiamiento del Partido Nacional Revolucionario se hace a base de descuentos de siete días al año a todos los funcionarios y empleados federales: medida que es masivamente apoyada por éstos, aunque ciertamente criticada por la oposición. Considerándose que dicho organismo político "ha dado origen a las administraciones revolucionarias de México y que, por lo tanto, debe contar entre sus miembros a la mayoría de los servidores públicos", el presidente Portes Gil decreta "que todo el personal civil de la administración pública del Poder Ejecutivo Federal contribuya con siete días de sueldo durante cada año" para el sostenimiento del partido y la creación de un fondo de reserva para campañas de carácter electoral, "a fin de estar en posibilidad de hacer frente a los gastos que las mismas demandan". Y da instrucciones a las oficinas pagadoras dependientes de la Secretaría de Hacienda y del Departamento del Distrito Federal de que descuenten a todo "el personal civil" el sueldo de los meses que tengan 31 días y depositen los fondos en el Banco de México "a disposición del Comité Ejecutivo del Partido Nacional Revolucionario".³

"Era la única forma posible -señala el presidente Portes Gil- de sostener un organismo político de Estado. Tal medida se apartaba por completo de los cánones de la ley: pero siempre he estimado que las gentes que colaboran con el gobierno y, con mayor razón, quienes perciben algún emolumento por su trabajo, son las más obligadas a servir con lealtad a los intereses sociales, económicos y políticos del régimen, y a contribuir no sólo con su capacidad y esfuerzo sino también con su ayuda económica al sostenimiento de las instituciones. Por tal razón decreté arbitrariamente (sic) el descuento de los siete días de haber a toda la burocracia oficial".⁴

III, IV, V, VI, VII y VIII, 107 y 108.

³ Alemán Velasco, Miguel. "Las Finanzas de la Política" Editorial Diana, México, 1995.

⁴ Ibid, p. 149.

Las mujeres, profesores y ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación fueron los principales grupos, al decir de Oscar Hinojosa, que se opusieron al decreto. Los burócratas argumentaron que apenas dos meses y medio atrás, la Secretaría de Gobernación había establecido que las mujeres carecían de derechos políticos. No teniendo efectivamente capacidad de elegir ni de ser electas, y ni siquiera de participar en acto político alguno, a oposición juzgó indebido que se les obligara a contribuir al sostenimiento de ese partido, calificado de partido de Estado. Los profesores discutieron el problema públicamente, mientras los circunspectos ministros de la Corte lo hicieron "con la mayor reserva"; pero los más reacios de ellos coincidieron en que contribuir al financiamiento de tal partido era obstaculizar el desarrollo de sus respectivas labores, las cuales están por encima de intereses partidistas.

"El descuento de los siete días -señala Oscar Hinojosa- sirvió al sostenimiento de las campañas de Abelardo L. Rodríguez y Lázaro Cárdenas, presidente que en 1937 puso fin al decreto de Portes Gil".⁵ Dicho presidente, en efecto, como se asentó anteriormente, consideraría que en unos momentos en que la nación se encontraba en grave peligro, el partido del Estado revolucionario debía ser financiado por los sectores revolucionarios que lo integran, no sólo por los empleados del Estado.

2.3. SEGUNDA ETAPA DE 1946 A 1962.

Este periodo histórico empieza al finalizar la Segunda Guerra Mundial e iniciarse, también a nivel mundial, la llamada "guerra fría" entre los países socialistas y los países occidentales.

A partir de 1945, México empieza a presentar un nuevo rostro, al pasar paulatinamente de país agrario a país industrial. La tradicional sociedad campesina comienza a convertirse en sociedad urbana. En el plano político, el

⁵ Hinojosa, Oscar; "Partidos Políticos; Financiamiento público, privado y secreto", en, Jorge Alcocer V. y Rodrigo Morales M., coord.: La organización de las elecciones, problemas y proyectos de solución"; Miguel Angel Porrúa, Ed.; México, 1994, p. 83.

proceso de concentración del poder se vincula a un proceso paralelo de centralización.

Quince años bastan para que la situación anterior genere nuevas preocupaciones e inquietudes sociales. De este modo, al iniciarse la década de los sesenta, algunas de ellas reproducen, a escala local, el gran conflicto entre las grandes potencias del mundo de diverso signo ideológico: mientras que otras expresan las contradicciones derivadas de su propio desarrollo interno.

Surgen en nuestro país, como preocupaciones fundamentales de la época, la consolidación de las instituciones del Estado, así como el paso de los gobiernos militares a los gobiernos civiles; pero, además, se concede el voto a la mujer.⁶ En lo que se refiere a la preparación, vigilancia y desarrollo del proceso electoral, éstas quedan por primera vez bajo la responsabilidad del gobierno federal. Se crea la Comisión Federal de Vigilancia Electoral (que, con las modificaciones del caso, se llamará algunos años después Comisión Federal Electoral y, a partir de 1990, Instituto Federal Electoral). Se establecen igualmente las comisiones locales electorales, los comités distritales electorales y el Consejo del Padrón Electoral (que sufrirá también cambios de denominación hasta llegar al actual Registro Federal de Electores).

Por otra parte, el Partido de la Revolución Mexicana, al suprimir el sector militar, se convierte en Partido Revolucionario Institucional, encargado de llevar a la nación a una nueva etapa de su desenvolvimiento histórico. Síguese considerando al Partido como una institución del Estado. La unión Nacional Sinarquista empieza a declinar. El Partido de Acción Nacional mantiene su presencia opositora y, al mismo tiempo, aparecen otros partidos, unos de coyuntura y otros permanentes, entre éstos, el Comunista (fundado desde 1919; integrado al PRM en 1938, y desvinculado de él poco después); el Auténtico de la Revolución Mexicana y el Partido Popular, que posteriormente se convertirá en Partido Socialista; los cuales reivindican, salvo el PAN, un retorno a los ideales sociales primigenios de la Revolución y un reforzamiento de los vínculos

⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformada (17 octubre 1953), Art. 34.

de las clases sociales que hicieron posible dicho movimiento: la burguesía nacional, la clase obrera y el campesinado.

Durante esta etapa, se expiden dos leyes electorales: la de 1946 y la de 1951.

2.3.1. LEY ELECTORAL DE 1946.

La ley electoral de 1946, al denominarse "ley reglamentaria de los artículos 36, fr. I, parte final, 60, 74, fr. I y 97, en su parte conducente, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", representa el primer paso de lo privado a lo público, en lo que se refiere a la naturaleza jurídica de los partidos. Al mismo tiempo, define a éstos, por primera vez, como "asociaciones constituidas conforme a la ley por ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos cívicos, para fines electorales y de orientación política".

El requisito referente al número de afiliados es modificado, y éste se eleva abruptamente de 100 a 30,000; número que aumentará con altibajos en el futuro, hasta estacionarse en 65,000, que es el actual. Acaba la época de los partidos de élites y empieza la de los partidos de masas.

La ley electoral de 1946 reconoce la personalidad jurídica de las agrupaciones políticas a condición de que obtengan su registro ante la autoridad electoral competente; figura jurídica de nueva creación, que expresa la naciente preocupación de la época. Además, deja de poner en un pie de igualdad a los partidos y a los candidatos independientes. A partir de entonces, las candidaturas independientes vendrán de más a menos, hasta virtualmente desaparecer.

Por otra parte, aunque se omite todo lo relativo al financiamiento de los partidos, se hace un reconocimiento implícito al carácter privado de éste, al establecerse que dichos partidos podrán adquirir "los bienes necesarios para el cumplimiento de sus fines", siempre que obtengan el registro. Es más, se les

empuja indirecta e implícitamente a tener fuentes de financiamiento privado, al obligarlos a sostener una publicación periódica propia, por lo menos mensual, y oficinas permanentes, así como a justificar el cumplimiento de estos requisitos cada seis meses, por lo menos, ante la autoridad electoral, ya que de no hacerlo perderán el registro. Se amplían los requisitos, para la constitución de las agrupaciones políticas, y se fijan las causas de la cancelación de su registro, temporal o definitivo. Prohíbese por primera vez que se acepte pacto o acuerdo que los obligue a actuar subordinadamente a una organización internacional o a depender o afiliarse a partidos políticos extranjeros (nueva preocupación de la época de guerra fría). Sus estatutos deben contener entre otras cosas, un programa y un método de educación política de sus miembros.⁷

2.3.2. REFORMA ELECTORAL DE 1949.

En 1949 se reforma la ley para introducir la figura de la declaración de principios, con el ánimo de conducir, elevar y sujetar la lucha política a una lucha de principios, no sólo de intereses entre individuos y grupos, así como la del comité local de partido, allí donde éste tenga más de mil afiliados: establecer que los representantes de los partidos ante los organismos electorales tienen la función de velar por el cumplimiento de la ley y la pureza del sufragio, y señalar a la autoridad electoral un plazo de sesenta días, a partir de la solicitud del registro, para otorgarlo o negarlo.⁸

2.3.3. LEY ELECTORAL DE 1951.

Esta ley mantiene el mismo concepto de partido político que la precedente. Se sigue considerando a dichos partidos, por consiguiente, como "asociaciones constituidas conforme a la ley por ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos cívicos, para fines electorales y de orientación política", sin que se modifiquen los requisitos para su constitución y registro; pero se introducen las

⁷ Ley Electoral Federal (7 Enero 1949), Cap. III, Arts. 22, 23, 24, 25, 27, 29, 33 y 36.

⁸ Ibid, reformada (21 febrero 1949), Arts. 24, fr. VI y 36.

figuras de confederación (que después se denominará frente) y de coalición (nuevas preocupaciones del momento).

En lo relativo al financiamiento de los partidos, no hay variación ninguna respecto de la ley electoral anterior.⁹ En enero de 1954 se reforma la ley electoral para conceder el voto a la mujer, en cumplimiento de la reforma constitucional respectiva.¹⁰

2.4. TERCERA ETAPA DE 1963 A 1972.

Durante esta etapa, el mundo contempla la influencia relativamente creciente de la ideología socialista en los países subdesarrollados de los continentes americano, asiático y africano.

En México, a pesar de haberse reforzado la intervención del Estado en los procesos económicos y sociales, surge la preocupación de reconocer formalmente a la oposición y canalizar sus energías políticas por las vías pacíficas y democráticas, para lo cual se establece el régimen de diputados de partido, complementario del sistema mayoritario. Se argumenta que hay que tratar igualmente a los desiguales. Se crean las condiciones políticas, por consiguiente, que permiten a los partidos minoritarios hacer valer su voz en la tribuna parlamentaria, a través de esta nueva figura política.

Se aprueban también las primeras formas de financiamiento público indirecto en beneficio de las agrupaciones políticas: primero, exención de impuestos, y luego, concesión de franquicias postales y telegráficas así como acceso a la radio y a la televisión en períodos electorales.

Se mantiene el Partido Revolucionario Institucional como organización política dominante; desaparece definitivamente la Unión Nacional Sinarquista, y las minorías opositoras se agrupan en tres partidos: el de Acción Nacional, el auténtico de la Revolución Mexicana y el Popular Socialista, amén de otras

⁹ Ley Electoral Federal (4 diciembre 1951), Cap. III, Art. 39.

¹⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformada (17 octubre 1953), Art. 34, y Ley electoral Federal, reformada (7 enero 1954), Art. 60.

agrupaciones sin registro colocadas a la izquierda del espectro político nacional, entre ellas, el Partido Comunista.

Cinco años después de lo anterior, ocurre el sacudimiento estudiantil universal de 1968, que deja en México por algún tiempo la secuela de la guerrilla. Esta situación enfatiza la necesidad de abrir más espacios políticos a la oposición, convertir a los grupos guerrilleros en asociaciones políticas y orientar las actividades de las nuevas agrupaciones por las vías legales. Se reducen los requisitos para los diputados de partido. Poco a poco, se incorporan a la legalidad tanto el Partido Comunista Mexicano como varios partidos denominados revolucionarios, cuyas metas se vinculan a las del trabajo, los trabajadores y el socialismo. Al mismo tiempo, reaparece sumamente modificada la antigua agrupación sinarquista bajo el nombre de partido Demócrata Mexicano.

Durante esta etapa, en 1963 se reforma la ley electoral de 1951, y en 1973 se expide una nueva ley, la cual se mantendrá en vigor sólo tres años aproximadamente.

2.4.1. REFORMA POLÍTICA DE 1963.

Al reformarse (en 1963) la ley electoral de 1951, se introduce la figura de los diputados de partido, hasta un límite de veinte, para los partidos políticos minoritarios que obtengan como mínimo un 2.5% de la votación nacional, en cumplimiento del mandato constitucional respectivo.¹¹

En materia de financiamiento, se concede a los partidos exención de los siguientes impuestos: del timbre que se cause en los contratos de arrendamiento, compraventa o donación; los relacionados con rifas o sorteos y festivales que tengan por objeto allegarse recursos para fines de su instituto; sobre la renta, que se cause sobre utilidades gravables provenientes de la enajenación de los inmuebles adquiridos por compraventa o donación para el ejercicio de sus funciones específicas, y el que se cause por la venta de los

¹¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformada (22 junio 1963), Art. 54.

impresos que editen, relacionados con la difusión de sus principios, programas, estatutos, propaganda, así como por el uso de equipos y medios audiovisuales en la misma.¹² Esta exención de impuestos constituye formalmente la primera forma de financiamiento público indirecto en su beneficio.

2.4.2. LEY ELECTORAL DE 1973.

Del mismo modo que los de 1946 y 1951, el ordenamiento jurídico de 1973 concibe a los partidos políticos como "asociaciones constituidas conforme a la ley por ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos cívicos para fines electorales y de orientación política"; pero aumenta uno de ellos: el de educación cívica, que empieza a imponerse como nueva preocupación de la época. Esta ley, además, en cumplimiento de la disposición constitucional respectiva, reduce la edad de los electores a 18 años, independientemente de su estado civil.¹³ Por otra parte, aumenta el número de los diputados de partido, de 20 a 25, para los partidos minoritarios, y reduce al mismo tiempo el requisito relativo al porcentaje de la votación total del país que deben alcanzar, de 2.5% a 1.5%, para acceder a la Representación Nacional.¹⁴

Por último, a fin de hacer posible la incorporación a la vida democrática de los grupos políticos inconformes, la ley establece para los partidos un capítulo especial de Prerrogativas; en el cual se reafirma la exención de impuestos de que gozaban; pero se agrega como tales a las franquicias postales y telegráficas para el cumplimiento de sus fines específicos, así como el acceso a la radio y la televisión durante los periodos de campaña electoral. Además, se norma en forma especial, en capítulos por separado, lo relativo a la propaganda electoral.¹⁵ El espíritu de los nuevos tiempos empieza a abrirse paso en la legislación...

¹² Ley Electoral Federal (4 diciembre 1951), reformada (28 diciembre 1963), Arts. 44 Bis, 127, fr. II, III, IV y V y 134.

¹³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformada (22 diciembre 1969), Art. 34.

¹⁴ Ibid, reformada (14 febrero 1972), Art. 54.

¹⁵ Ley Federal Electoral (5 enero 1973), Título Primero, Cap. III, Arts. 10 y 11; Título Segundo, Cap. V, Art. 39 y Cap. VI, Art. 40.

CAPITULO III

PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO, ENTIDADES DE INTERÉS PÚBLICO.

3.1. PRIMERA ETAPA DE 1977 A 1989.

Este periodo histórico se inicia con el paulatino declinamiento de la influencia socialista en el mundo, y concluye con la derrota del sistema universal respectivo en la guerra fría.

México se convierte definitivamente en un país industrial, con una sociedad preponderantemente urbana de consumidores cautivos. Sus fronteras, sin embargo, empiezan a abrirse paulatinamente para permitir el paso regulado al comercio internacional, lo que obliga al país a emprender una reconversión industrial: a reducir paulatinamente la intervención del Estado en el proceso económico, y a intensificar el movimiento de desconcentración política.

Las secuelas de esta transformación traen como resultado un reacomodo de las fuerzas políticas. En 1976 no se registra más que un solo candidato a la presidencia de la República: el del Partido Revolucionario Institucional. México da la impresión de ser un país monopartidista. Al año siguiente, se impulsan los esfuerzos para crear un sistema de partidos. En 1986, se modifica la composición de la Cámara de Diputados. Además de los 300 diputados electos según el principio de mayoría relativa mediante el sistema de distritos electorales uninominales, se eligen otros por el principio de representación proporcional (en lugar de los diputados de partido), primero cien, luego doscientos; mediante el sistema de listas regionales votadas por circunscripciones plurinominales. A consecuencia de lo anterior, disminuye en forma relativa la influencia del Partido Revolucionario Institucional y, al mismo tiempo, aumenta el peso específico relativo de los partidos de oposición: tanto de los tradicionales, formados en las etapas históricas anteriores, como de los recientemente creados.

Este proceso alcanza un hito en 1988, con el gran apoyo electoral de la ciudadanía a la coalición de partidos que forman el Frente Democrático Nacional (FDN), por una parte, y al Partido de Acción Nacional (PAN), por otra. Aunque el Partido Revolucionario Institucional (PRI) mantiene su posición de partido mayoritario, la oposición en su conjunto alcanza casi la mitad de la votación nacional. Al terminar el proceso electoral, se desmembra el Frente Democrático de referencia; recuperan su autonomía los partidos que lo integraban y, de la fusión de algunos, entre los que se cuentan el Socialista Unificado (PSUM) -derivado a su vez del antiguo Partido Comunista- y el Mexicano de los Trabajadores (PMT), nace el partido de la Revolución Democrática (PRD). Por otra parte, surge el Partido Ecologista (PE).

Durante esta etapa se promulgan dos ordenamientos jurídicos electorales, uno en 1977 y otro en 1986.

3.1.1. LEY ELECTORAL DE 1977.

En lugar de los diputados de partido, se establece un sistema mixto de elección. La Cámara de Diputados empieza a integrarse con 300 diputados electos según el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 100 por el de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas por circunscripciones plurinominales.¹⁶

Al mismo tiempo, se declara a los partidos políticos personas de Derecho público, calidad jurídica que mantienen hasta la fecha.¹⁷

Consecuentemente, la ley electoral de 1977 incluye un capítulo, ya no sobre los partidos, sino sobre el Sistema de Partidos Políticos. Se reconocen legalmente dos formas de organización política: los partidos políticos nacionales y las llamadas asociaciones políticas nacionales. Se confirman y amplían para

¹⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformada (6 diciembre 1977), Art. 54.

¹⁷ *Ibid.*, reformada (6 diciembre 1977), Art. 41, primer párrafo.

ambas formas, con ciertas diferencias de grado, sus prerrogativas en radio y televisión, publicaciones, campañas electorales y propaganda, e impuestos y derechos.

En lugar de la caracterización que les daba en las leyes anteriores (1946, 1951 y 1963), los partidos políticos son definidos ahora como formas típicas de organización política que, en el cumplimiento de sus funciones, contribuyen a integrar la voluntad política del pueblo y, mediante su actividad en los procesos electorales, coadyuvan a constituir la Representación Nacional.

Por otra parte, se declara que su acción tenderá a propiciar la articulación social y la participación democrática de los ciudadanos; promover la formación ideológica de sus militantes; coordinar acciones políticas conforme a principios y programas, y estimular discusiones sobre intereses comunes y deliberaciones sobre objetivos nacionales, a fin de establecer vínculos permanentes entre la opinión ciudadana y los poderes públicos. Además, como se expuso anteriormente, se les declara entidades de interés público.

A las asociaciones políticas nacionales, por su parte, al considerárseles asimismo como partidos políticos -así sea en formación-, se les incorpora al sistema de entidades de interés público, como a los partidos políticos nacionales, y, consiguientemente, se les concede registro, así sea condicionado al resultado de las elecciones.

Para garantizar el ejercicio de sus funciones y con el objetivo de que en su conjunto formen un sistema de partidos, esta ley regula los procedimientos para su constitución, el desarrollo de sus actividades, el cumplimiento de sus fines y su disolución. Los partidos políticos con registro gozan de personalidad jurídica para todos los efectos legales. El registro puede ser definitivo o, como se dijo antes, condicionado al resultado de la elecciones.

Por lo que se refiere a sus prerrogativas, éstas aumentan en relación con la ley electoral anterior de 1973. Dichas prerrogativas constituyen fuentes indirectas de financiamiento público, y dos de ellas, fuentes directas.

Las fuentes indirectas de financiamiento público son las siguientes: tener acceso en forma permanente (y no sólo durante las campañas electorales, como lo disponía la ley anterior) a la radio y la televisión; gozar de exención de impuestos y derechos, y disfrutar de las franquicias postales y telegráficas que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones.

Fuentes directas, expresadas también en forma de prerrogativas: disponer de los medios adecuados para sus tareas editoriales y contar en forma equitativa, durante los procesos electorales, con un mínimo de elementos para sus actividades encaminadas a la obtención del sufragio popular. La autoridad electoral determina, mediante disposiciones generales, las modalidades, formas y requisitos que deben satisfacerse para el ejercicio de las prerrogativas anteriores.¹⁸

3.1.1.1. Radio y Televisión.

Para el uso permanente que los partidos políticos hacen de la radio y televisión, la Comisión Federal Electoral es el órgano de coordinación y la Comisión de Radiodifusión de producción técnica. Del tiempo que por ley le corresponde al Estado en los canales de radiodifusión, cada uno de los partidos dispone de una parte en forma equitativa y mensual. Los tiempos destinados a los partidos tienen preferencia en la programación que del tiempo estatal formula la Secretaría de Gobernación en la radiodifusión comercial, oficial y cultural. La duración de las transmisiones es incrementada en periodos electorales. Las transmisiones son siempre de cobertura nacional. En periodos electorales, además, tienen las modalidades contenidas en el ordenamiento respectivo. La Comisión de Radiodifusión determina fechas, canales, estaciones y horarios de las transmisiones. Esta misma Comisión tiene a su cargo los

¹⁸ Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (28 diciembre 1977), Título Primero, Capítulos III, IV, SECCIÓN SEGUNDA y VI, Arts. 19, 20, 21, 31, 32, 48 y 49.

aspectos técnicos de la realización de los programas de radio y televisión y de las aperturas de los tiempos correspondientes. Las transmisiones pueden estar integradas con el programa de un solo partido o con los programas de varios o de todos los partidos. Cada partido determina libremente el contenido de las transmisiones que corresponden al uso de su tiempo, las cuales pueden ser de los siguientes tipos: informativa, de esparcimiento, de análisis económico, político, social o cultural, o de difusión de tesis, ideas, principios y doctrinas. Los partidos políticos pueden combinar en sus programas los tipos mencionados. Las transmisiones deben apegarse a las disposiciones constitucionales y legales sobre la materia.

3.1.1.2. Impuestos y Derechos.

Los partidos políticos no causan los impuestos y derechos siguientes: a) del timbre, en los contratos de arrendamiento, compraventa, donación y expedición de copias; b) los relacionados con rifas y sorteos que celebren, previa autorización legal, así como en ferias, festivales y otros eventos que tienen por objeto allegarse recursos para sus fines; c) sobre la renta, en las utilidades gravables provenientes de la enajenación de los inmuebles adquiridos por compraventa o donación para el ejercicio de sus funciones específicas; d) por la venta de los impresos que editen, relacionados con la difusión de sus principios, programas, estatutos y propaganda, así como por el uso de equipos y medios audiovisuales en la misma, y e) los derechos por certificaciones y por expedición de copias.

3.1.1.3. Publicaciones.

Para las publicaciones mensual y trimestral que están obligados legalmente a editar, se proporciona a los partidos políticos los recursos indispensables, tales como papel, impresión, distribución y los medios para mantener su propio cuerpo de redactores. Los partidos políticos pueden además utilizar espacio en la publicación que edita la Comisión Federal Electoral e insertar artículos, ensayos y cualquier otro material informativo de su interés.

Dicha publicación tiene el carácter, la periodicidad, el tiraje y el número de páginas que determina la propia Comisión Federal Electoral.

3.1.1.4. Campañas Electorales y Propaganda.

Una vez efectuado el registro de candidatos, cada uno de los partidos cuenta con un número mínimo de carteles y folletos para que el electorado tenga la información básica sobre las personas postuladas. El cartel contiene la denominación, emblema, color o colores, lema y nombre del candidato. El folleto da a conocer datos biográficos e ideario que sustenta, en cada distrito electoral uninominal, la Comisión Federal Electoral reserva espacios para colocar bastidores y mamparas en las que se fijan conjuntamente los carteles de los partidos políticos contendientes. Los partidos políticos tienen a su disposición, en las cabeceras de los distritos electorales uninominales, un local para celebrar reuniones públicas tendientes a obtener la adhesión popular. Los candidatos son auxiliados en la realización de sus recorridos electorales. La Comisión Federal, las comisiones locales y los comités distritales electorales convienen con las autoridades federales, estatales y municipales, las bases y los procedimientos a que debe sujetarse la fijación de propaganda en lugares de uso común o de acceso público. La propaganda no puede fijarse en los monumentos artísticos, edificios públicos o coloniales. En los locales particulares sólo puede hacerse con la autorización de quien puede otorgarla. Cada partido debe cuidar que su propaganda no modifique el paisaje ni perjudique a los elementos que forman el entorno natural. En consecuencia, deben abstenerse de utilizar con estos fines accidentes orográficos tales como cerros, colinas, barrancas y montañas. El presupuesto de la Comisión Federal Electoral establece las partidas adecuadas para cubrir los gastos que se originan en el cumplimiento de todas las disposiciones anteriores.¹⁹

3.1.2. Código Federal Electoral de 1986.

A partir de la reforma constitucional de 1986, la Cámara de Diputados queda integrada por 300 diputados electos según el principio de mayoría

¹⁹ Ibid, Título Primero, Capítulo VI, Arts. 48 y 49, SECCIONES A, B, C y D.

relativa, por el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 (en lugar de 100 como en la ley anterior), según el principio de representación proporcional, por el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales.²⁰

El Código Federal Electoral de 1986, por su parte, declara que sus disposiciones son de orden público y de observancia general en toda la República; omite el capítulo sobre el sistema de partidos, y establece un Libro sobre organizaciones políticas.

Los partidos políticos en cuanto entidades de interés público, son definidos ahora en los términos de la Ley Fundamental: es decir, como formas de organización política que 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 postulen y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Para el cumplimiento de sus fines y atribuciones, se establece que la acción de los partidos políticos debe propiciar la participación democrática de los ciudadanos mexicanos en los asuntos públicos, promover la formación ideológica de sus militantes "fomentando el amor, respeto y reconocimiento a la Patria y a sus héroes, y la conciencia de solidaridad internacional en la soberanía, en la independencia y en la justicia" (sic); coordinar acciones políticas y electorales conforme a sus principios, programas y estatutos; fomentar discusiones sobre intereses comunes y deliberaciones sobre objetivos nacionales -a fin de establecer vínculos permanentes entre la opinión ciudadana y los poderes públicos-, y estimar la observancia de los principios democráticos en el desarrollo de sus actividades.

El Estado se obliga, además, a auspiciar asociaciones políticas, a las que define como organizaciones políticas que, en calidad de partidos políticos en

²⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformada (15 diciembre 1986), Art. 54.

formación (o en extinción), y a diferencia de los partidos políticos nacionales, "tienen como objetivo fundamental participar en la discusión política e ideológica y en los asuntos públicos de la sociedad" (sic). Sin embargo, suprime para estas asociaciones políticas el registro condicionado al resultado de las elecciones.

Se regulan igualmente los procedimientos para la constitución, registro, desarrollo y disolución de los partidos políticos nacionales; las formas específicas de su intervención y responsabilidad en el proceso electoral, y el desarrollo de sus actividades. Además, se establecen garantías para el cumplimiento de sus fines, el ejercicio de sus derechos y el disfrute de sus prerrogativas.

Como lo prescribió la ley anterior de 1977, las prerrogativas de los partidos políticos son las siguientes: tener acceso en forma permanente a la radio y televisión; gozar de un régimen fiscal especial, y disfrutar de las franquicias postales y telegráficas necesarias para el cumplimiento de sus fines. Aunque desaparece la de disponer de los medios adecuados para sus tareas editoriales, ahora, en el código electoral de 1986, se incluye una nueva, que es la de participar del financiamiento público correspondiente para sus actividades, entre ellas, por supuesto, las editoriales.

Este mismo código también reconoce por primera vez, aunque indirectamente, el financiamiento privado, al mencionar como tal las aportaciones de sus afiliados y organizaciones así como las donaciones de bienes en numerario o en especie, exoneradas del pago de impuestos. No se establece ningún límite para éstas, ni tampoco la obligación de hacer público el régimen financiero de los partidos. Por otra parte, se señala que los mismos tienen derecho a complementar sus ingresos, independientemente de las demás prerrogativas que señala la ley, a través del financiamiento público.²¹

²¹ Código Federal Electoral (9 enero 1987), Libro Segundo, Títulos Primero, Segundo y Cuarto, Arts. 24, 25, 27, 48 y 69.

La ley no define al financiamiento público, pero si establece claramente que éste tiene un carácter complementario. Fuentes principales son, por consiguiente, el autofinanciamiento (no reconocido por la ley) y el financiamiento privado. Fuente secundaria, el financiamiento público. La ley establece igualmente los requisitos para la obtención de éste. Se declara competentes al organismo federal electoral para determinar el costo mínimo de una campaña electoral para diputado. Esta cantidad es multiplicada por el número de candidatos a diputados de mayoría relativa registrados para cada elección. El monto que resulta de la operación anterior se divide entre dos mitades: la primera de ellas es distribuida conforme al número de votos válidos que cada partido político obtiene en la última elección para diputados federales por mayoría relativa, y la otra mitad, conforme al número de curules que obtienen en la misma elección, por cualquiera de los dos sistemas. La cantidad distribuida según los votos se divide entre la votación efectiva para determinar el importe unitario por voto. A cada partido se le asigna esa cantidad tantas veces como votos alcanza. La cantidad distribuida según las curules se divide entre el número de miembros de la Cámara de Diputados, para determinar el importe unitario por cada curul. A cada partido se le asigna esa cantidad tantas veces como curules tiene. El financiamiento anterior se determina una vez que las elecciones han sido calificadas por el Colegio Electoral en la Cámara de Diputados. Los partidos políticos reciben el monto de su financiamiento en tres anualidades, durante los tres años siguientes a la elección: la primera, por el veinte por ciento del total; la segunda, por el treinta por ciento, y la última, por el cincuenta por ciento; cada monto, distribuido conforme al calendario aprobado anualmente. Para los efectos de la segunda y tercera anualidad, la Comisión Federal Electoral propone los incrementos que considere necesarios. No tienen derecho al financiamiento público los partidos políticos que no obtienen el 1.5% de la votación nacional, para efecto de la conservación del registro, no obstante que sus candidatos ganen curules en la elección de diputados de mayoría relativa. En el caso de las coaliciones, el financiamiento público se otorga a la coalición, no a los partidos que la forman. Por último,

los partidos políticos deben justificar anualmente ante la Comisión Federal Electoral el empleo del financiamiento público.²²

3.1.3. FORMAS DE FINANCIAMIENTO.

Como se expuso anteriormente, el código electoral considera por vez primera dos formas de financiamiento a los partidos políticos: el privado y el público.

3.1.3.1. El Financiamiento Privado.

Puede ser interno o externo. El interno es aquél que los partidos políticos obtienen de personas físicas o morales nacionales, mediante donaciones y aportaciones directas y/o en especie, esporádicas o permanentes, que por lo general prefieren el anonimato, y el externo, el que reciben o podrían recibir en numerario y/o en especie de particulares o instituciones privadas extranjeras.

Ambos financiamientos son considerados "malignos", en términos de moralidad política; aunque el interno es aceptado por nuestra legislación y el externo, rechazado totalmente, hasta la fecha. En cambio, el financiamiento público interno así como el "heroico" e idealizado autofinanciamiento son considerados, sobre el último, "benignos".

3.1.3.2. Autofinanciamiento.

La forma original y primigenia del financiamiento privado, no es previsto en esos momentos por la ley, aunque existe de hecho. Dicho autofinanciamiento proviene de diversos renglones económicos, dentro de los cuales podrían enumerarse las cuotas individuales y gremiales; cuotas especiales de sus parlamentarios o, en su caso, las dietas totales; cuotas especiales de funcionarios públicos miembros de sus partidos; desayunos, comidas y cenas con fines sociales y/o político-electorales con boleto justa o altamente pagado; charlas y conferencias pagadas con dirigentes, parlamentarios o expertos partidistas; rifas, sorteos y festivales; actividades editoriales; labores callejeras

²² Ibid, Libro Segundo, Título Quinto, Art. 61.

de boteo; colectas en mítines; venta de distintivos, gafetes y demás símbolos partidistas; venta de cassettes; financiamiento personal de sus candidatos en campaña, y negocios aparentemente alejados de la actividad política propiamente dicha, como las cafeterías, restaurantes, servicios profesionales, etc. Sin embargo, nada dice la ley al respecto. No lo hará, sino parcialmente, hasta 1993.

El autofinanciamiento no es el ideal a alcanzar, sino el recuerdo idealizado del pasado. Lo obstaculizan los crecientes costos del instrumental propagandístico, que se antojan inalcanzables para un régimen de partidos en proceso de maduración. En 1986, un minuto en televisión nacional del llamado triple "A" cuesta 250 millones de viejos pesos, sin contar los costos de producción: un desplegado en la prensa nacional, alrededor de 12 millones; un minuto en la radio nacional, 100 mil; un minuto en la radio regional, de 30 a 40 mil; un autobús, alrededor de 200 millones. Y ésta es una pequeña parte de los gastos. Faltan las instalaciones fijas, el gasto corriente, la propaganda impresa, los gastos de movilizaciones, etc. Gracias a la entrevista que se hizo en 1987 a 100 diputados, es posible saber que el costo mínimo aproximado de una campaña electoral en el medio urbano osciló alrededor de 100 millones de viejos pesos, y en el medio rural, de 50 millones. Hubo candidatos que gastaron alrededor de 200 millones.²³

3.1.3.3. El Financiamiento Público.

Aparece como consecuencia del reconocimiento constitucional de los partidos políticos como entidades de interés público. Una de las razones de esta forma de financiamiento fue prevenir, en la medida de lo posible, que los partidos políticos nacionales celebren alianzas o compromisos con instituciones extrañas al interés nacional. Los partidos políticos son propiedad de la Nación. No a la inversa. La transparencia de sus actividades deviene razón de Estado. De

²³ García Orozco, Antonio; "Legislación Electoral Mexicana" 1812-1988"; 13a. Ed.; Adeo. Editores, S.A.; México, 1989. p. 54.

ahí que el financiamiento, junto con la ideología, interesen a la sociedad. El financiamiento público puede ser interno o internacional, directo o indirecto.

El financiamiento público directo e interno, puede ser igualitario o proporcional. Se hace referencia al igualitario, cuando el Estado entrega cantidades de dinero, por igual, a todos los partidos, sin tomar en cuenta su membresía, su fuerza electoral histórica o reciente; su antigüedad u otros factores más específicos, de indole nacional. Se habla del proporcional, cuando se toman en cuenta las variables anteriormente expuestas, en cuyo caso las cantidades de dinero pueden estar cuantificadas en función del costo de las campañas electorales; del gasto corriente de los partidos; del número de candidatos participantes; de los índices nacionales de precios al consumidor, etc. La entrega de los fondos, por otra parte, puede estar determinada por una combinación de las anteriores consideraciones o por solamente una parte de ellas. De 1986 a 1990 el financiamiento público directo e interno era en México proporcional y complementario. Se trataba de mínimos. Tal era la concepción filosófica que se expresa en el código electoral.

Las campañas electorales implican gastos onerosos a los partidos y a la Nación. Tomando como base los resultados electorales de 1985, el Estado habría subsidiado complementariamente a los partidos con 13,500 millones de viejos pesos al año, durante tres, estimando cada campaña de diputado en un mínimo de 5 millones de viejos pesos, a precios de ese año. Se calcula que la Nación financió a los partidos con 54,000 millones de viejos pesos los tres años siguientes, sin contar con los apoyos en la radio y televisión, franquicias postales y telegráficas, exenciones fiscales y los recursos propios de los partidos y candidatos.

El financiamiento público indirecto, es decir, a través de subsidios o en especie, obedece también a las anteriores características o a su combinación. Puede darse por separado o concomitantemente con el directo. En México, mientras el financiamiento público y directo es proporcional a la fuerza electoral partidista, el indirecto es igualitario, siguiendo un poco aquel

principio que se manejó al establecerse la fórmula de diputados de partido, en el sentido de tratar desigualmente a los desiguales. En todo caso, el financiamiento público indirecto se maneja separadamente del financiamiento directo.

El financiamiento público internacional es aquél que los partidos políticos reciben en numerario y/o en especie de partidos extranjeros en el poder o en la oposición. El financiamiento exógeno, tanto el público como el privado, es rechazado categóricamente en esa época por nuestra legislación, independientemente de su procedencia y "sin importar rumbo a latitudes", según el lenguaje que se maneja en estos casos. La situación no ha variado en la actualidad (enero 1995).

3.1.3.4. Otras Formas de Financiamiento.

Además de las formas de financiamiento contempladas por la ley electoral, Oscar Hinojosa señala otras de financiamiento indirecto, privativas del Partido Revolucionario Institucional, no previstas por la ley: "a) aportaciones financieras del gobierno en sus tres niveles, según el tipo de campaña. En las campañas para presidente de la República y gobernadores, una elevada participación del gasto recae en la tesorería de los gobiernos estatales; b) utilización de equipo y materiales diversos a las campañas; este fenómeno se reproduce en los tres ámbitos del gobierno mexicano; c) participación de personal civil y militar; en este caso destaca el hecho de que una rama del Estado Mayor Presidencial se transforma, en temporada de elecciones presidenciales, en órgano auxiliar del candidato del partido oficial; d) donativos de políticos y empresarios, de los que nunca se proporcionan informes específicos, y e) transformación de la abrumadora mayoría de los medios de comunicación en agentes propagandísticos del PRI".²⁴ Cierta o falsa, parcial o totalmente, esta percepción es compartida por varias fuerzas políticas de oposición, que propondrán en 1993, y será aceptado por la mayoría priista, que

²⁴ Hinojosa Oscar, Op. Cit., p. 89.

se prohíba a diversas autoridades y entidades el financiamiento directo o indirecto a los partidos políticos.

3.2. SEGUNDA ETAPA DE 1990 A AGOSTO DE 1994.

El final de la guerra fría trae como consecuencia la desintegración del bloque socialista en el mundo y la afirmación universal definitiva del sistema de economía de mercado; proceso calificado por algún politólogo como el fin de la historia.

En México, al reducirse la intervención del Estado en la economía y formalizarse el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, se liberan nuevas energías políticas. Algunas de ellas se canalizan institucionalmente y culminan estructurando nuevos partidos políticos, como el Verde Ecologista, Cobra fuerza el Partido del Trabajo. Se organizan grupos independientes que participan activamente en diversos fenómenos políticos y electorales, bajo el nombre de Organismos No Gubernamentales (ONG). Algunas comunidades indígenas del Estado de Chiapas deciden tomar las armas para protestar contra el sistema político en busca de libertad, justicia y democracia, a las cuales se pretende convertir -sin éxito hasta enero de 1995- en "partidos políticos en formación".

El pluralismo político, reservado antes para la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, así como para las asambleas legislativas locales y para los consejos municipales, se amplía, a partir de 1994, a la Cámara de Senadores. Aunque en 1991, el Partido Revolucionario Institucional parece volver por sus fueros, al imponer una holgada mayoría en la Cámara de Diputados, en 1994 gana nuevamente las elecciones con poco menos del 50% de los votos, correspondiendo la otra mitad a los partidos de oposición.

Actualmente (1995), cuatro partidos políticos (PRI, PAN, PRD y PT) están representados en la Cámara de Diputados y tres (PRI, PAN y PRD) en el Senado. El PRI conserva la mayoría; el PAN, es la segunda fuerza electoral; el PRD, la

tercera y el PT, la cuarta y última. Los demás partidos no alcanzan el porcentaje mínimo de votación nacional (1.5%) para seguir representados en el Congreso General; pierden el registro y desaparecen sus derechos y prerrogativas; pero queda abierta la posibilidad de solicitar nuevamente el registro, si llenan las condiciones legales para ello.

Se reduce provisionalmente el abanico de los partidos políticos; pero se multiplican los llamados Organismos No Gubernamentales (ONG), que juegan el papel de críticos y observadores de los procesos políticos y, en ocasiones, desempeñan acciones que se confunden con las de los partidos mismos.

Las inquietudes de la época se dejan sentir con tal fuerza que, durante estos últimos años, se hace necesario hacer tres reformas electorales: una en 1990, otra 1993 y la última en 1994, de las cuales sólo las dos primeras están directamente relacionadas con el tema de los partidos políticos y sus formas de financiamiento.

3.2.1. CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE 1990.

El Libro Segundo de dicho ordenamiento ya no se refiere a las organizaciones políticas, en general, y menos al sistema de partidos, como en 1977 y 1986, respectivamente, sino simplemente a los partidos políticos, como desde 1911 a 1977: concepción que se mantiene en vigor hasta la fecha. No se menciona nada sobre los llamados Organismos No Gubernamentales (ONG) ni tampoco, por consiguiente, sobre las formas de financiamiento que asumen para el desarrollo de sus actividades.

Respecto de los partidos políticos, además del registro definitivo, se restablece el registro condicionado; aunque no para las asociaciones políticas, como las denominaban las leyes anteriores de 1977 y 1986, sino para los partidos políticos en formación o, como lo señala el código de 1990, para los partidos políticos con registro condicionado.

3.2.1.1. Derechos de los Partidos Políticos.

Este ordenamiento jurídico omite la definición de los partidos políticos, dejando en pie únicamente, por consiguiente, la prescrita por la Ley Fundamental.

En cuanto a los derechos de los partidos políticos, éstos son los de participar en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral; gozar de las garantías que les otorga la ley para realizar libremente sus actividades; disfrutar de las prerrogativas que establece la ley y recibir el financiamiento público respectivo, para garantizar, en los términos de la reforma de 1993, que los partidos políticos promuevan la participación del pueblo en la vida democrática, contribuyan a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hagan posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulen y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.²⁵

Se mencionan igualmente los derechos de postular candidatos en las elecciones federales; formar frentes y coaliciones, así como fusionarse; participar en las elecciones estatales y municipales; nombrar representantes ante los órganos del Instituto Federal Electoral; ser propietarios, poseedores o administradores sólo de los bienes inmuebles indispensables para el cumplimiento directo e inmediato de sus fines, y se agrega un derecho propio de la época de distensión mundial que empieza a vivirse: establecer relaciones con organizaciones o partidos políticos extranjeros, siempre y cuando los partidos nacionales mantengan en todo momento su independencia absoluta, política y económica, así como el respeto irrestricto a la integridad y soberanía del Estado mexicano y de sus órganos de gobierno.

3.2.1.2. Obligaciones.

Se reiteran las obligaciones tradicionales de los partidos políticos, que son conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la

²⁵ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (15 agosto 1990), Libro Segundo, Títulos Primero y Segundo, Capítulo Tercero, Arts. 22; 33; 34.1 b), c) y d), y 36.

de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos; abstenerse de recurrir a la violencia y a cualquier acto que tenga por objeto o resultado alterar el orden público, perturbar el goce de las garantías o impedir el funcionamiento regular de los órganos de gobierno; mantener el mínimo de afiliados en las entidades federativas o distritos electorales requerido para su constitución y registro ostentarse con la denominación, emblema y color o colores que tengan registrados; cumplir sus normas de afiliación y observar los procedimientos que señalen sus estatutos para la postulación de candidatos; mantener en funcionamiento efectivo a sus órganos estatutarios; contar con domicilio social para sus órganos directivos; editar por lo menos una publicación mensual de divulgación, y otra de carácter teórico, trimestral; sostener por lo menos un centro de formación política; publicar y difundir en las demarcaciones electorales en que participen, así como en los tiempos oficiales que les corresponden en las frecuencias de radio y en los canales de televisión, la plataforma electoral que el partido y sus candidatos sostengan en la elección de que se trate, en cuyo caso el tiempo que le dediquen a la plataforma no podrá ser menos del 50% del que les corresponda; comunicar al Instituto Federal electoral cualquier modificación a su declaración de principios, programa de acción o estatutos, dentro de los diez días siguientes a la fecha en que se tome el acuerdo correspondiente por el partido (no de treinta como lo establecía el código anterior); modificaciones que, por cierto, no surte efecto hasta que el Consejo General del Instituto declara la procedencia constitucional y legal de las mismas, a través de una resolución que debe dictarse en un plazo que no exceda de treinta días contados a partir de la presentación de la documentación correspondiente; comunicar oportunamente al Instituto los cambios de su domicilio social o de los integrantes de sus órganos directivos; actuar y conducirse sin ligas de dependencia o subordinación con partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras, organismos o entidades internacionales y ministros de culto de cualquier religión o secta, y abstenerse de cualquier expresión que denigre a los

ciudadanos, a las instituciones públicas o a otros partidos políticos y sus candidatos.²⁶

3.2.1.3. Prerrogativas.

En otro orden de ideas, se mantiene para las agrupaciones políticas el mismo régimen de prerrogativas, en lo esencial, que el ordenamiento jurídico precedente de 1986, que son tener acceso en forma permanente a la radio y televisión; gozar del régimen fiscal que se establece en el código electoral y en las leyes de la materia; disfrutar de las franquicias postales y telegráficas necesarias para el cumplimiento de sus fines, y participar del financiamiento público correspondiente para sus actividades.²⁷

3.2.1.4. Radio y Televisión.

En lo relativo a las prerrogativas de los partidos políticos en materia de radio y televisión, el código electoral los obliga a difundir sus principios ideológicos, programas de acción y plataformas electorales. La Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos y la Comisión de Radiodifusión del Instituto Federal Electoral tienen a su cargo la producción y difusión de los programas de radio y televisión respectivos, así como el trámite de las aperturas de los tiempos correspondientes. Cada uno de los partidos tiene derecho de acreditar ante la Comisión de referencia a un representante con facultades de decisión sobre la elaboración de los programas de su partido. Del tiempo total que le corresponde al Estado en las frecuencias de radio y en los canales de televisión, cada partido político disfruta de 15 minutos mensuales en cada uno de estos medios de comunicación. La duración de las transmisiones es incrementada en periodos electorales, para cada partido político, en forma proporcional a su fuerza electoral. Los partidos políticos deben utilizar, por lo menos, la mitad del tiempo que les corresponde durante los procesos electorales, para difundir el contenido de sus plataformas electorales. Sin perjuicio de lo anterior, a solicitud de los partidos políticos, pueden

²⁶ Ibid, Capítulo Cuarto, Art. 38.

²⁷ Ibid. Título Tercero, Art. 41.

transmitirse programas en cobertura regional. Estos programas no deben exceder de la mitad del tiempo asignado a cada partido para sus programas de cobertura nacional y se transmiten además de éstos. Los partidos políticos tienen derecho, además del tiempo regular mensual antes mencionado, a participar conjuntamente en un programa especial que establece y coordina la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, para ser transmitido por radio y televisión dos veces al mes.

Los partidos políticos hacen uso de su tiempo mensual en dos programas semanales. El orden de presentación de los programas se hace mediante sorteos semestrales. Los partidos políticos deben presentar con la debida oportunidad a la Comisión de Radiodifusión los guiones técnicos para la producción de sus programas, que se realizan en los lugares que para tal efecto dispone ésta. La Comisión de Radiodifusión cuenta con los elementos humanos y técnicos suficientes para garantizar la calidad en la producción y la debida difusión de los mensajes de los partidos políticos.

La Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos determina las fechas, canales, estaciones y horarios de las transmisiones. Asimismo, toma las provisiones necesarias para que la programación que corresponde a los partidos políticos tenga la debida difusión a través de la prensa de circulación nacional. Los tiempos destinados a las transmisiones de los programas de los partidos políticos y del Instituto Federal Electoral tienen preferencia, dentro de la programación general en el tiempo estatal, en la radio y la televisión. La propia Dirección Ejecutiva cuida que los mismos sean transmitidos en cobertura nacional y gestiona el tiempo que sea necesario en la radio y la televisión para la difusión de las actividades del Instituto así como la de los partidos políticos. La Dirección General del Instituto Federal Electoral, a su vez, toma los acuerdos pertinentes a fin de que el ejercicio de estas prerrogativas, en los procesos electorales extraordinarios, se realice con las modalidades de tiempos, coberturas, frecuencias radiales y canales de televisión, para los programas de los partidos políticos con contenidos regionales o locales. Este tiempo de

transmitirse programas en cobertura regional. Estos programas no deben exceder de la mitad del tiempo asignado a cada partido para sus programas de cobertura nacional y se transmiten además de éstos. Los partidos políticos tienen derecho, además del tiempo regular mensual antes mencionado, a participar conjuntamente en un programa especial que establece y coordina la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, para ser transmitido por radio y televisión dos veces al mes.

Los partidos políticos hacen uso de su tiempo mensual en dos programas semanales. El orden de presentación de los programas se hace mediante sorteos semestrales. Los partidos políticos deben presentar con la debida oportunidad a la Comisión de Radiodifusión los guiones técnicos para la producción de sus programas, que se realizan en los lugares que para tal efecto dispone ésta. La Comisión de Radiodifusión cuenta con los elementos humanos y técnicos suficientes para garantizar la calidad en la producción y la debida difusión de los mensajes de los partidos políticos.

La Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos determina las fechas, canales, estaciones y horarios de las transmisiones. Asimismo, toma las previsiones necesarias para que la programación que corresponde a los partidos políticos tenga la debida difusión a través de la prensa de circulación nacional. Los tiempos destinados a las transmisiones de los programas de los partidos políticos y del Instituto Federal Electoral tienen preferencia, dentro de la programación general en el tiempo estatal, en la radio y la televisión. La propia Dirección Ejecutiva cuida que los mismos sean transmitidos en cobertura nacional y gestiona el tiempo que sea necesario en la radio y la televisión para la difusión de las actividades del Instituto así como la de los partidos políticos. La Dirección General del Instituto Federal Electoral, a su vez, toma los acuerdos pertinentes a fin de que el ejercicio de estas prerrogativas, en los procesos electorales extraordinarios, se realice con las modalidades de tiempos, coberturas, frecuencias radiales y canales de televisión, para los programas de los partidos políticos con contenidos regionales o locales. Este tiempo de

transmisión de los partidos políticos no se computa con el utilizado en emisiones de cobertura nacional.^{2*}

Por otra parte, según la reforma de 1993, se establece como derecho exclusivo de los partidos políticos contratar tiempos en radio y televisión para difundir mensajes orientados a la obtención del voto durante las campañas electorales, conforme a las normas y procedimientos establecidos por la ley. Los candidatos sólo pueden hacer uso de los tiempos que les asignen su partido político o coalición, en su caso. La Dirección General del Instituto Federal Electoral solicita oportunamente a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes su intervención, a fin de que los concesionarios o permisionarios de radio y televisión, tanto nacionales como de cada entidad federativa, le proporcionen un catálogo de horarios y sus tarifas correspondientes, disponibles para su contratación por los partidos políticos para dos periodos: del 15 de enero al 15 de abril del año de la elección, y del 16 de abril hasta tres días del señalado para la jornada electoral. Dichas tarifas no son superiores a las de publicidad comercial.

La Dirección General del Instituto, por conducto de la Dirección General de Prerrogativas y Partidos Políticos, pone a disposición de los partidos políticos, en la primera sesión que realiza el Consejo General en la primera semana de noviembre del año anterior al de la elección, el primer catálogo de los tiempos, horarios, canales y estaciones disponibles. El segundo les es proporcionado en la sesión que celebra el consejo General correspondiente al mes de enero del año de la elección.

Los partidos políticos deben comunicar por escrito a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, las estaciones, canales y horarios en los que tienen interés de contratar tiempos, conforme al primer catálogo que les es proporcionado, a más tardar el 15 de diciembre del año anterior al de la elección, por lo que hace a la campaña de Presidente de los Estados Unidos

^{2*} Ibid, Arts. 42 al 47.

Mexicanos, y a más tardar el 31 de enero del año de la elección, para las campañas de senadores y diputados. Los partidos políticos también deben comunicar por escrito a la misma Dirección Ejecutiva las estaciones, canales y horarios en los que tienen interés de contratar tiempos del segundo catálogo que les es proporcionado, a más tardar el 28 de febrero del año de la elección, por lo que hace a la campaña de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y a más tardar el 15 de marzo del mismo año, para las campañas de senadores y diputados.

En el evento de que dos o más partidos políticos manifiesten interés en contratar tiempos en un mismo canal o estación, en los mismos horarios, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos aplica el procedimiento siguiente: a) divide el tiempo total disponible para contratación del canal o estación por mitades; b) la primera mitad la divide por partes iguales entre el número de partidos políticos contendientes interesados en contratarlo y la resultante obtenida es el tiempo que cada partido político puede contratar; si hay tiempos no adquiridos, se acumulan para la segunda mitad; c) en la segunda mitad del tiempo se sigue el mismo procedimiento. Los partidos interesados en adquirir tiempo contratan en el orden que corresponde a su fuerza electoral y es proporcional a su porcentaje de votos obtenidos en la última elección de diputados de mayoría relativa; d) si hay tiempos sobrantes, vuelven a ponerse a disposición de los concesionarios o permisionarios y no pueden ser objeto de contratación posterior por los partidos políticos o los candidatos; e) en las divisiones de los tiempos señalados anteriormente, se procura igualdad de horarios, canales y estaciones.

En el caso de que solo un partido político manifieste interés por contratar tiempo en un canal o estación, puede hacerlo hasta por el límite que los concesionarios o permisionarios han dado a conocer como tiempo disponible. El reparto y asignación de los canales, estaciones y tiempos a contratar por cada partido político correspondiente al primer catálogo, debe finalizar a más tardar el 15 de enero del año de la elección, para la campaña a Presidente de los

Estados Unidos Mexicanos, y a más tardar el 28 de febrero del mismo año, para las campañas de senadores y diputados. Para el segundo catálogo, el reparto y asignación de partido político para las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados, debe concluir el 15 de abril del mismo año.

Una vez concluido el procedimiento de reparto y asignación, el Instituto procede, a través de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, a dar a conocer los tiempos, canales y estaciones para cada uno de los partidos políticos, con el objeto de que lleven a cabo directamente la contratación respectiva. De igual manera, la propia Dirección Ejecutiva comunica a cada uno de los concesionarios o permisionarios los tiempos y horarios que se han autorizado a cada uno de los partidos políticos a contratar con ellos.

En uso de los tiempos contratados por los partidos políticos en los medios de cobertura local, los mensajes alusivos a sus candidatos a diputados y senadores sólo pueden transmitirse a partir de la fecha en que son registrados.

El Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos se reúne a más tardar el 15 de diciembre del año anterior a la elección con la Comisión de Radiodifusión y la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, para sugerir los lineamientos generales aplicables en sus noticieros respecto de la información o difusión de las actividades de campaña de los partidos políticos.²⁹

3.2.1.5. El Financiamiento Público.

Además del financiamiento privado, reconocido expresamente por el código electoral anterior de 1986 y ratificado por el nuevo de 1990, aparecen en éste cuatro formas distintas de financiamiento público: 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

²⁹ Ibid, adicionado y reformado por decretos publicados el 24 de septiembre y el 23 de diciembre de 1993. Título Tercero, Capítulo Primero, Art. 48.

sostenimiento de sus partidos, y d) por actividades específicas como entidades de interés público.³⁰

El financiamiento público, por consiguiente, de forma de financiamiento complementario, pasa a ser tan importante como el financiamiento privado, y aún más.

3.2.1.5.1. Por Actividad Electoral.

Los partidos políticos nacionales, adicionalmente a los ingresos que perciben por las aportaciones de sus afiliados y organizaciones, tienen derecho al financiamiento público de sus actividades. En cuanto a la actividad electoral, el organismo federal electoral determina el costo mínimo de una campaña para diputado y el de una para senador. Cada una de estas cantidades es multiplicada respectivamente por el número de candidatos propietarios a diputados y a senadores registrados. Para este cálculo sólo se toman en cuenta los candidatos de los partidos políticos que han conservado su registro. La cifra total obtenida por diputados se divide entre la votación nacional emitida para la propia elección, determinándose así el valor unitario por voto. A cada partido se le asigna la cantidad que resulta de multiplicar el valor unitario obtenido por el número de votos válidos que alcanza en la elección de diputados por mayoría relativa. La cifra total obtenida por senadores, a su vez, se divide entre la votación nacional emitida para la propia elección, determinándose así el valor unitario por voto. A cada partido político se le asigna la cantidad que resulta de multiplicar el valor unitario obtenido por el número de votos válidos que alcanza en la elección de senadores. El financiamiento anterior se determinaba una vez que las elecciones eran calificadas por los Colegios Electorales de las respectivas Cámaras (o actualmente, enero 1995, por el Instituto Federal Electoral o el Tribunal Federal Electoral, en su caso). Los siguientes a la elección. En el primero reciben 20% del total; en el segundo, 30%, y en el último, 50%. Cada monto es entregado en ministraciones conforme al calendario presupuestal aprobado anualmente. Los montos correspondientes a

³⁰ Ibid, Art. 49.

la segunda y tercera anualidad pueden ser incrementados por acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, según lo estime necesario.

3.2.1.5.2. Por Actividades Generales como Entidades de Interés Público.

Los partidos políticos tienen derecho a un monto adicional equivalente al 10% de la cantidad total que resulte según la fórmula de financiamiento público por actividad electoral. Este monto es distribuido por partes iguales a cada partido político para apoyar sus actividades generales.

Por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de los partidos. A cada partido político se le otorga anualmente una cantidad equivalente al 50% del monto anual del ingreso neto que por concepto de dietas perciben en el año inmediato anterior los diputados y senadores integrantes de su grupo parlamentario.

Por actividades específicas como entidades de interés público. La educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como tareas editoriales de los partidos políticos nacionales, pueden ser apoyadas mediante el financiamiento público, en los términos del reglamento expedido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, sin que éste pueda acordar apoyos en cantidad mayor al 50% anual de los gastos comprobados que, por estas actividades, hayan erogado los partidos políticos en el año inmediato anterior.

No tienen derecho a financiamiento público los partidos políticos que no obtienen el 1.5% de la votación emitida, independientemente de que sus candidatos ganen elecciones para diputados de mayoría relativa o senador. Por otra parte, los partidos políticos que se registran con fecha posterior a la última elección, tienen derecho a que se les otorgue financiamiento público, conforme a las siguientes bases: a) los partidos que obtienen el registro definitivo, reciben el financiamiento público previsto para cada partido político nacional por sus actividades generales y por las específicas como entidades de interés público, y b) los que obtienen el registro condicionado, perciben la modalidad de

financiamiento público que corresponde a cada partido político nacional por sus actividades generales como entidades de interés público. Las cantidades anteriores son entregadas en la parte proporcional que corresponde a la anualidad, según la fecha en que surte efectos el registro, y tomando en cuenta el calendario presupuestal aprobada para el año.³¹

3.2.2. REFORMA ELECTORAL DE 1993.

En 1993 se modifica el sistema de integración del Senado. Se reforma la Constitución Política para disponer que en cada Estado y en el Distrito Federal, en lugar de dos, se elijan en lo sucesivo cuatro senadores: tres de ellos, por el principio de mayoría relativa, y uno, asignado a la primera minoría. La senaduría de la primera minoría es asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.³²

Además se dispone constitucionalmente que la ley ordinaria establezca reglas a las que se sujete el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales.³³ Consiguientemente, el código electoral de 1990 se reforma en 1993, para introducir las innovaciones correspondientes en estas materias; oportunidad que se aprovecha para ampliar las prerrogativas de los partidos políticos, sobre todo en lo referente a radio y televisión, en los términos expuestos en el apartado correspondiente a esta materia.

Por lo que toca al capítulo del financiamiento de los partidos políticos nacionales, se advierten simultáneamente tres preocupaciones del legislador: primero, prohibir a las entidades de la administración pública; empresas mercantiles; asociaciones religiosas, y personas y organismos extranjeros, participar en el financiamiento de los mismos; segundo, aumentar las

³¹ Ibid, Libro Segundo, Título Tercero, Capítulo Segundo, Art. 49.1 a), b), c), d). 2.3.4.5.

³² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformada (3 septiembre 1993) Arts. 41, quinto párrafo.

³³ Ibid, reformada (3 septiembre 1993), Art. 56.

modalidades de su financiamiento público, y tercero, apoyar y legalizar, con diversas restricciones, las distintas fuentes de financiamiento privado.

3.2.2.1. Formas de Financiamiento.

En materia de financiamiento, por consiguiente, se establecen los siguientes cinco rubros: 1. financiamiento público; 2. financiamiento por la militancia; 3. financiamiento de simpatizantes; 4. autofinanciamiento, y 5. financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

3.2.2.1.1. Financiamiento Público.

Las formas o variedades del financiamiento público aumentan, y además de las cuatro creadas en 1990, que son por actividad electoral; por actividades generales como entidades de interés público, por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos, y por actividades específicas como entidades de interés público, aparece en 1993 una quinta, llamada para el desarrollo de los partidos políticos.

El financiamiento público para el desarrollo de los partidos políticos consiste en un monto adicional equivalente al 5% del financiamiento público por actividad electoral. Si el partido político que tiene derecho a esta última forma de financiamiento obtuvo la votación por sí mismo, se le incrementa el monto que le corresponde hasta en un tanto más. Ningún partido puede recibir más de la quinta parte del porcentaje aludido, ni por más de tres años. Se distribuye anualmente por partes iguales entre los partidos políticos que conservan su registro y cuya votación en la elección anterior de diputados de mayoría relativa queda comprendida entre el 1% y el 5% inclusive, del total de la votación emitida para esa elección, y para los que obtienen su registro definitivo o condicionado, con fecha posterior a la última elección. La cantidad a repartir es entregada en ministraciones de acuerdo al calendario presupuestal que se aprueba anualmente.³⁴

³⁴ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, reformado (18 de

3.2.2.1.2. Financiamiento Privado.

El financiamiento no proveniente del erario público tiene las siguientes modalidades:

3.2.2.1.2.1. Financiamiento por Militancia.

Conformado por las cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, aportaciones de sus organizaciones sociales y cuotas voluntarias y personales que los candidatos aportan exclusivamente para sus campañas.

3.2.2.1.2.2. Financiamiento de Simpatizantes.

Conformado por las aportaciones o donativos, en dinero o en especie, hechas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país, salvo las prohibidas por la ley. Las aportaciones en dinero que realiza cada persona física o moral facultada para ello pueden realizarse en parcialidades y en cualquier tiempo; pero tienen un límite anual, las primeras, equivalente al 1%, y las segundas, al 5%, del monto total del financiamiento público otorgado a los partidos políticos en el año que corresponde. Las aportaciones en bienes muebles o inmuebles deben destinarse únicamente para el cumplimiento del objeto del partido político beneficiado con la aportación.

Autofinanciamiento, constituido por los ingresos que los partidos obtienen por sus actividades promocionales, como conferencias, espectáculos, juegos y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y de propaganda utilitaria, así como cualquier otra similar que realizan para allegarse fondos, sujetas a las leyes correspondientes a su naturaleza.

3.2.2.1.2.3. Financiamiento por Rendimientos Financieros, Fondos y Fideicomisos.

Para obtener el cual los partidos políticos pueden crear fondos o fideicomisos con su patrimonio o con las aportaciones que reciben,

septiembre y 22 de diciembre 1993), Título Segundo, Capítulos Primero y Segundo, Arts. 15; 36; 48.2.3.4.7 y 10, y 49.1 y 7o).

adicionalmente a los provenientes de las modalidades de financiamiento público. Los fondos y fideicomisos que se constituyen son manejados a través de operaciones bancarias y financieras por el órgano responsable del financiamiento de cada partido político, con excepción de las acciones bursátiles, que quedan prohibidas. Los rendimientos financieros obtenidos a través de esta modalidad deben destinarse al cumplimiento de los objetivos del partido político.³⁵

Por lo que se refiere al financiamiento privado, dos de sus formas o modalidades, han sido practicadas, de hecho, desde siempre: a) la de militantes y b) la de simpatizantes. Lo mismo puede decirse del autofinanciamiento. Ahora bien, al reconocerse expresamente por la ley las fuentes privadas del financiamiento; al aparecer dentro de ellas una nueva forma, como lo es la referente al financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos, y al quedar agrupadas todas ellas bajo un mismo rubro, el financiamiento privado cobra una nueva dimensión histórica que, seguramente, habrá de desarrollarse y diversificarse en breve.

3.2.2.2. Prohibiciones al Financiamiento.

Al mismo tiempo (lo que es una innovación que refleja asimismo la preocupación de los tiempos actuales), se prohíben las aportaciones o donativos a los partidos políticos, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia, de las siguientes entidades e individuos:

a) los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de los Estados, y los Ayuntamientos, salvo los que establece la ley; b) las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizados o paraestatales, y los órganos de gobierno del Distrito Federal; c) los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras; d) los organismos internacionales de cualquier naturaleza; e) los ministros del culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta; f) las

³⁵ Ibid, Art. 49.11.

personas que vivan o trabajen en el extranjero, y g) las empresas mexicanas de carácter mercantil.³⁶

Innovaciones son, igualmente, las que se refieren a las prohibiciones impuestas a los partidos en materia de créditos bancarios y deducibilidad de impuestos, que expresan igualmente las preocupaciones actuales. Por una parte, se establece que los partidos políticos no podrán solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades, y por otra, que las aportaciones que se hagan en su beneficio, precedentes de militantes o simpatizantes, sean de personas u organizaciones, no serán deducibles de impuestos.³⁷

3.2.2.3. Límites a los Gastos de Campañas.

En lo relativo a las campañas electorales, se establecen topes a los gastos de propaganda -así de prensa como de radio y televisión- y a los derivados de las actividades de campaña. Como consecuencia de lo anterior, se obliga a los partidos políticos a contar con un órgano interno especializado, encargado de obtener y administrar sus recursos generales y de campaña, así como de presentar a la autoridad electoral los informes de los gastos de campaña respectivos.³⁸

³⁶ Ibid, Art. 49.2.

³⁷ Ibid, Art. 49.3 y 4.

³⁸ Ibid, Arts. 49-A. 1 y 2, y 182-A. 1 y 2.

CAPITULO IV

MARCO POLÍTICO DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL MUNDO CONTEMPORÁNEO.

4.1. CONSIDERACIONES GENERALES.

El origen de los recursos y los métodos empleados por los partidos políticos para su financiamiento se encuentran, por lo general, en el ámbito de los secretos mejor guardados por estos. Los partidos políticos, aunque operen en la arena pública, no dejan de ser agrupaciones que tienen su origen histórico en cuerpos de ciudadanos privados organizados en torno a un club político para promover sus intereses particulares. Posteriormente, éstos adquirieron una representatividad mayor, ya sea como voceros de una facción política, un grupo económico, una clase social o una ideología, o como grandes aglutinadores de las distintas facciones que conforman las fuerzas políticas existentes.

Con la evolución política de la sociedad, la legislación a su vez fue incorporando paulatinamente a los partidos políticos al orden institucional en distintos grados. En varios países de occidente, los partidos políticos inclusive han llegado a ser sujetos de derecho público, aunque éstos nunca perdieron en su totalidad su vinculación con la sociedad civil y su identidad como organismos que se originan y se deben a ella.

Debido a su origen privado, la confidencialidad del manejo de los asuntos internos de los partidos políticos nunca se ha perdido del todo. Esta condición de confidencialidad ha llevado a uno de sus máximos estudiosos, Maurice Duverger, a delatar cierta frustración personal cuando apunta en su estudio -ya clásico- sobre éstos, lo siguiente:

"La vida de los partidos se rodea deliberadamente de misterio: no se obtienen fácilmente datos precisos, incluso elementales. Se está aquí en un sistema jurídico primitivo, donde las leyes y los ritos son secretos, donde los iniciados los desnudan hurañamente a la vista de los profanos. Sólo los viejos

militantes del partido conocen bien los pliegues de su organización y las sutilezas de las intrigas que se anudan en ella. Pero rara vez poseen un espíritu científico que les permita conservar la objetividad necesaria; y no hablan gustosamente de ello."³⁹

Esta situación, que obedece ineludiblemente a los imperativos categóricos de la realpolitik -los partidos nacen para disputarse el poder- trae consigo el que los integrantes de estos organismos tengan por norma que la resolución de sus asuntos internos se procure hacer a puertas cerradas. Por este motivo, no debe de sorprender que la información en torno a las finanzas internas partidistas generalmente proyecte la versión oficial que los propios partidos desean hacer pública, en lugar de reflejar de manera objetiva el origen y los métodos empleados para su recaudación.

De igual modo, todos los partidos políticos, sea cual sea su signo, tienden a ser renuentes a dejar traslucir a través del análisis periodístico o académico de sus finanzas internas, cuáles son los intereses que presunta o verdaderamente representan, o con los que se encuentran vinculados o asociados, ya sea en forma orgánica o táctica. Todo esto contribuye irremediablemente a envolver a los partidos políticos en un halo de misterio, como el que describe con evidente molestia el profesor Duverger.

En realidad, la mayoría de las veces, más que ocultar "oscuros intereses", las propias reglas del juego político democrático hacen necesario que se mantengan a la sombra tanto la estrategia como las tácticas de la contienda electoral. Y los recursos con que se cuenta para la campaña -y la forma en que estos fueron recaudados y serán erogados- indudablemente entran en estas categorías.

Por otro lado, la propensión a la confidencialidad de los partidos políticos también responde a motivos que van mas allá de los meros requerimientos del juego político. Entran dentro de estas razones, la defensa de los derechos inalienables que tienen los ciudadanos -en este caso los propios militantes- a

³⁹ Duverger, Maurice. "Les Partis Politiques" 8a. Edición; Paris, 1973. p.12.

organizarse políticamente sin el excesivo escrutinio de sus actividades por parte del Estado; derechos, como el de la libertad de asociación, que constituyen los principales garantes de toda actividad político-electoral en una democracia moderna y dan el fundamento jurídico de la existencia misma de los partidos políticos.

Por lo mismo, así como en una democracia el voto es secreto para evitar represalias, los partidos políticos buscan también proteger la identidad de sus donantes, quienes no siempre son militantes sino simpatizantes. Si bien esta situación tiene límites razonables, la legislación no puede pasar totalmente por alto el derecho de los ciudadanos a mantener sus preferencias políticas en el anonimato.

Todo lo anterior son factores que han incidido en el mantenimiento de la condición de confidencialidad de los asuntos internos de los partidos políticos. No obstante, tampoco se puede negar que los partidos políticos se organizan precisamente con el objeto de obtener, mantener e incrementar el poder -siguiendo la fórmula clásica de Maquiavelo. Así, el estudio pormenorizado del erario de los partidos políticos generalmente revelará facetas insospechadas de la aplicación pragmática de los principios de realpolitik en el terreno de las finanzas.

Sin embargo, la fortaleza de un partido político reside en diversos factores. Para obtener el poder, la capacidad de organización es fundamental y la capacidad de captación de recursos es parte de ello. Pero la capacidad de obtención de votos es o más importante. Esto se refleja en la organización de los grandes partidos políticos del mundo: mientras mejor y más amplia sea su organización, con una oferta política afín al electorado, mejor será su capacidad de captación de voto (y de recursos).

Así, casi por regla general, los partidos más grandes cuentan con una ventaja natural sobre sus contrincantes más pequeños y menos atractivos al electorado. Esta especie de "ley de selección natural" de los partidos -aunque

tiene notables excepciones- es universalmente reconocida, al grado que en los países en que se otorgan subvenciones del Estado a los partidos, éstas se distribuyen proporcionalmente de acuerdo a los porcentajes de votación obtenidos en la última elección.

Antes de entrar en materia propiamente, cabe agregar algunas consideraciones de carácter general en torno a las finanzas de los partidos. Para ello se parte de las observaciones y conclusiones derivadas de uno de los estudios más completos sobre el tema,⁴⁰ el cual abarcó a 158 partidos políticos en 53 países. Los resultados de dicho análisis se sustentan en 3319 documentos oficiales de esos países lo que lo hace una de las muestras representativas más grandes del mundo. Conviene citar aquí las siguientes conclusiones generales de dicho estudio:

1.- La información documental en materia de financiamiento, tras examinar más de 60.000 páginas, es sumamente escasa y vaga.

2.- De los 158 partidos políticos estudiados, aproximadamente el 40% de éstos son virtualmente autónomos financieramente; esto quiere decir que logran obtener dos tercios o más de sus recursos de fuentes propias. En el otro extremo de la escala, con mucha menor autonomía de acción, el 20% de los partidos son dependientes de un solo sector de la sociedad en que actúan para obtener dos tercios o más de sus fondos.

3.- Cuando la mayoría del volumen de apoyo de un partido dependía de uno o dos sectores sociales, (generalmente la iniciativa privada o los sindicatos) la influencia del dinero empresarial en la política partidista, claramente mostró su preponderancia; aunque el dinero de los sindicatos también demostró ser una fuente de financiamiento importante, pero en un grado mucho menor.

Dicho estudio se limita a indicar el origen "formal" del financiamiento, lo que solamente permite inferir los métodos "reales" en que los obtienen.

⁴⁰ Janda, Keneth; "Political Parties; A cross National Survey"; New York; 1980.

Un criterio importante del que se parte en dicho estudio es el de la autonomía organizativa, o sea, del grado en que el aparato político depende de fuentes extrapartidistas para su operación. Siguiendo esta lógica, el partido más autónomo sería idealmente el que dependiese por entero de sus operaciones internas de financiamiento, lo que se podría lograr mediante una combinación de cuotas de partido y empresas partidistas, como son los ingresos por negocios e inversiones, o la venta de publicaciones. En el otro extremo, el partido político menos autónomo sería el que dependiese totalmente de las contribuciones de algún sector específico de la sociedad, como los sindicatos, la iniciativa privada, los militares, la iglesia o la academia.

Un alto grado de autonomía organizativa permite que los partidos políticos puedan aspirar a incrementar su representatividad ante la sociedad en su conjunto, además de presentar una agenda nacional y mantener su independencia ideológica. En contraste, la baja autonomía organizativa es disfuncional, ya que convierte a los partidos políticos en organismos cautivos.

De acuerdo a este modelo, el punto intermedio entre estos dos extremos podría darse en el momento que los partidos tuviesen garantizado el acceso a fondos gubernamentales mediante legislación, de acuerdo al voto obtenido, lo que les proporcionaría una mayor autonomía respecto a los distintos sectores o grupos de interés.

Cabe señalar que a pesar de la amplitud del estudio de Janda, este excluyó de la encuesta a los partidos políticos mexicanos. No obstante, una extrapolación tentativa del modelo para el caso de los tres principales partidos políticos mexicanos (PRI, PAN y PRD) en las actuales circunstancias políticas, permitiría inferir el siguiente resultado: dentro de un rango de cero autonomía administrativa hasta autonomía total, los tres institutos políticos quedarían comprendidos en una banda intermedia situada entre un punto de bajo grado de autonomía organizativa y otro punto ligeramente superior al de los partidos que obtienen recursos vía subvenciones gubernamentales.

Por ende, si se aceptan las premisas anteriores, se podría afirmar que parte fundamental de la modernización del sistema de partidos políticos en México claramente conlleva a la necesidad de transitar hacia un mayor grado de autonomía organizativa de los propios institutos políticos en México claramente conlleva a la necesidad de transitar hacia un mayor grado de autonomía organizativa de los propios institutos políticos.

En la presente sección se pretende explorar las distintas vías que los principales partidos políticos del mundo emprenden para allegarse recursos, a la vez que busca distinguir cuáles son los partidos que, mediante su erario, logran un alto grado de autonomía organizativa. Aunque no se pretende buscar ningún modelo del exterior para los partidos políticos mexicanos, se considera necesario explorar las distintas experiencias, que en materia de financiamiento se han tenido en estos países, ya que se trata de un tema poco conocido. En relación al sistema y experiencias de financiamiento de los partidos políticos en México, esto fue analizado ampliamente en la sección anterior, por lo que no se trata en esta sección. En lo que respecta al financiamiento del PRI como partido político, se refiere al lector al artículo "El Financiamiento del PRI", publicado en la revista Examen del 1 de marzo de 1993.⁴¹

En esta parte se analizan varios partidos políticos en Europa, Asia y América de distintas corrientes, pero poniendo énfasis en las organizaciones democráticas de marcada orientación popular y los regimenes de partido dominante. También se incluyeron partidos conservadores, organizaciones de centro y agrupaciones radicales clandestinas.

Se organizó a los partidos políticos estudiados de acuerdo al país y la región geográfica a que pertenecen, así como el régimen de gobierno en que se encuentran insertos. Se incluye una breve explicación en torno a su origen y organización, para después proseguir con la descripción y análisis de sus métodos de financiamiento. Se agrega, al final, un comentario general sobre la

⁴¹ Alemán Velasco, Miguel, "El Financiamiento del PRI"; Revista Examen; México; marzo de 1993.

experiencia particular de cada partido. La sección sobre el Continente Americano incluye una sección adicional introductoria o cada país sobre sus sistema de financiamiento, por tratarse de los casos de mayor interés para nuestro país. Finalmente, se agrega una sección sobre partidos políticos clandestinos, los cuales no necesariamente se asumen como tales, pero que pueden ser considerados como partidos, en tanto su carácter de facción política que aspira a tomar el poder, aunque sea por la vía armada o del terrorismo.

I. EUROPA.

4.2. PARTIDOS POLÍTICOS EN LAS MONARQUÍAS EUROPEAS.

4.2.1. GRAN BRETAÑA.

4.2.1.1. Partido Conservador (Tory).

Organización:

El Partido Conservador fue formado en 1832. Controló el gobierno en el período entre guerras. Desde entonces, se ha alternado en el poder con el Partido Laborista. Sus más importantes líderes han sido Winston Churchill, Harold Macmillan, Edward Heath y Margaret Thatcher. John Major, de sus filas, es el actual Primer Ministro de Gran Bretaña.

Su política está influida por los monetaristas. Están a favor de la reducción de los sectores bajo el control público y de la intervención del Estado en asuntos privados y del control de importaciones.

La oficina central se localiza en 32 Smith Square, Conservative Central Office, London SW1P 3HH, Inglaterra. Teléfono 222 90000; Telex 8 81 45 36.

Financiamiento:

Por su propia naturaleza, los Conservadores gozan de una red de relaciones que les permite el acceso a las fuentes de grandes capitales, hecho que ha sido utilizado por los partidos de oposición como un instrumento de ataque. Es un

hecho que aun cuando los mecanismos de recaudación son similares, las cantidades que los laboristas logran atraer se comparan desfavorablemente con las obtenidas por los conservadores. Esto reduce para los primeros la posibilidad de injerencia de agentes externos en las políticas del partido, y les permite hacer acusaciones a los segundos respecto a la moralidad de sus fuentes y a la supuesta manipulación que, como se rumora, los conservadores hacen de sus benefactores.

Teniendo en cuenta que el presupuesto Conservador para la campaña electoral de abril de 1992 fue de 35 millones de libras -con un sobregiro de 5 millones con Drummonds, una de las sociedades financieras más conocidas en Gran Bretaña-, no sorprende que el financiamiento se haya alcanzado a través de una multiplicidad de actividades que no se compara con las de la oposición. Esto es aún más notable si se compara el presupuesto de 1992 con el de un año no electoral, como 1990, cuando el presupuesto de ese partido ascendía a más de 9 millones de libras, cifra 50% superior al presupuesto del Partido Laborista en el mismo año. Los mecanismos tradicionales utilizados incluyen las cuotas de subscripción, las cuotas de las delegaciones, un gran número de eventos sociales y, fundamentalmente, los importantes donativos de individuos y empresas dentro y fuera de Gran Bretaña.

Las cuotas de los distritos constituyen la base de las recaudaciones que el partido realiza por medio de las Asociaciones Distritales (Constituency Associations). Cada asociación tiene una cuota determinada, en función de la proporción que el voto Conservador obtuvo en las elecciones generales anteriores, y que se calcula de la siguiente manera: tomando como ejemplo un Distrito con 66.000 electores, de los cuales 50.000 acudieron a las urnas y 23.750 de éstos, votaron por el Partido Conservador, éstos constituyen el 47% de los votantes, que en la misma proporción representa 14.27 peniques por elector. La cuota para esta delegación sería $23.750 \times 14.27 = 3.390$ libras, que se incrementan anualmente en 10%.

Eventos Sociales. A diferencia de los otros partidos, los Conservadores organizan una gran variedad de eventos cuya importancia se incrementa con la presencia de alguno de los miembros del gabinete. Pueden citarse como ejemplos el evento durante el cual la subasta de la corbata alcanzó 10.000 LE. y una charola de plata utilizada por el Primer Ministro se vendió en 41.000 LE. (Cabe señalar que estos eventos no siempre son exitosos, especialmente cuando se está en el poder, como reportó el Sunday Times del 25 de octubre de 1992, cuando los principales empresarios ingleses rechazaron públicamente una invitación a uno de estos eventos "en protesta de la incapacidad de las políticas del gobierno (conservador) de terminar con la recesión": como le dijo al periódico un empresario: "El pedirle a la industria británica su apoyo en estos momentos es la más grande y enferma de todas las bromas. Le deseo a este evento (de recaudación) todas las posibilidades de fracaso").

Los donativos. Tanto la recesión como el descontento de algunos empresarios afectados por el manejo de la economía, han causado una reducción en los donativos de empresas e individuos al Partido Conservador. Entre éstos resalta el retiro de las aportaciones de British Airways desde hace un año. A pesar de ello, se logró recaudar 2.6 millones de libras por este concepto durante 1991.

Sin embargo la reducción mencionada ha hecho que el Partido recurra al financiamiento fuera del país, constituyendo una poderosa base de recursos, a la vez que la más controvertida. Entre otros ejemplos pueden citarse los donativos de John Latsis, el magnate naviero griego y el de Asil Nadir, empresario turco, cuyos donativos de 2 millones a 1.5 millones de libras respectivamente, fueron cuestionados públicamente, no sólo por haberse aceptado, sin por los posibles motivos de quienes los ofrecieron. En este mismo se mencionan las 100.000 libras que el Primer Ministro Major obtuvo para el partido después de reunirse con Li Ka Shing, empresario chino residente en Hong Kong. En esta ocasión, el Sr. Li jugó importante papel en las negociaciones británicas para la

construcción del aeropuerto de Hong Kong, de cuyo contrato se beneficiará una de sus compañías.

En este mismo orden, a fines de septiembre de 1991, el dominical "Sunday Times", publicó un extenso artículo en el que se mencionan nombres y cantidades, indicando que los presidentes de las compañías que han aportado al Partido cantidades superiores a 50,000 libras han sido incluidos en las listas que anualmente se presentan a consideración de la Reina Isabel para el otorgamiento de títulos honorarios. Asimismo, se ha dado a conocer que entre 1990 y 1992, las recaudaciones conjuntas de empresas e individuos ascendieron a un total de 38 millones de libras, contra un gasto de 43 millones.

En síntesis, pese a la confidencialidad que tradicionalmente se observa sobre estos temas, se estima que el 90% de sus ingresos son por donaciones, principalmente de grandes empresas privadas, y lo demás de las cuotas de afiliación. Una pequeña cantidad se obtiene por juegos de apuestas y por bazares. Cuando no está en el poder (se convierte en oposición) recibe un subsidio del gobierno por 500 mil dólares al año.

La publicación más importante es el periódico mensual Conservative Newslines.

Observaciones:

Un partido altamente dependiente de los grandes intereses empresariales, lo que lo hace dependiente en extremo de estos sectores de la sociedad británica.

4.2.1.2. Partido Laborista.

Organización:

El Partido Laborista fue fundado en 1900, a raíz de una alianza entre sindicatos, organizaciones socialistas, el Partido Laborista independiente (fundado en 1893), así como la Federación Social Demócrata y la Sociedad Fabiana. En 1923, los laboristas crearon su primer gobierno minoritario con Ramsay MacDonald como Primer Ministro, sin embargo, este gobierno sólo

existió por ocho meses, siendo derrotado en el Parlamento. Seis años después, los laboristas vuelven a formar gobierno, igualmente minoritario, con MacDonald al frente, pero que eventualmente originaría la deserción de sus miembros más notables que, junto con MacDonald, formaron el gobierno nacional para hacer frente a la crisis de 1929 con los conservadores y los liberales. Esta situación dañó seriamente al laborismo, manteniéndolo alejado del poder hasta 1945, en que obtienen una gran victoria electoral con la que forman su primer gobierno de mayoría con Clement Attlee como premier, y en el que crean el Servicio Nacional de Salud y realizan gran número de nacionalizaciones.

En 1950, pierden varias curules, pero mantienen el poder, pero un año después la renuncia de tres ministros laboristas lleva finalmente a la caída del gobierno. Trece años después logran una apretada victoria, gracias a la cual Harold Wilson, el nuevo líder laborista, llega a Primer Ministro, aumentando su mayoría en las elecciones de 1966 y siendo posteriormente derrotado en las de 1970, a raíz de lo cual el laborismo se dividió en torno a la afiliación británica a la CEE. En 1974 la huelga de mineros impulsa al laborismo a obtener de nuevo el poder, pero para 1976 Wilson renuncia y es sucedido por James Callaghan, quien fue derrotado en 1979 por Margaret Thatcher. Desde entonces los laboristas han perdido sucesivamente cuatro elecciones generales y han tenido tres líderes, por lo que ahora pretenden hacer reformas para diluir el poder de los sindicatos al interior del partido.

Los laboristas tienen dos tipos de membresías: la individual y la colectiva. La gran mayoría de los miembros colectivos son sindicatos, pero existen otros como las cooperativas, las sociedades socialistas, las juventudes socialistas y las asociaciones femeniles. Los miembros colectivos pueden afiliarse tanto a nivel distrital, regional o nacional.

La dirección del Partido Laborista es: 144-152 Walworth Road, London SE 17 1Jt. Teléfono 01-703 0833; 701 1234. Telex 8 81 12 37. Fax 7 01 63 27.

Financiamiento:

Desde los años veinte, el laborismo es el partido dominante en las áreas industriales de Gran Bretaña, siendo por consiguiente el Partido de la clase trabajadora. Su principal apoyo son los sindicatos que tienen gran poder al interior de su organización. Los sindicatos afiliados al laborismo contribuyen con la mayoría de los ingresos del partido, por ejemplo en 1980 contribuyeron con el 80% de los fondos centrales del partido, y la mitad de los fondos locales, aunque ya para 1990 la contribución de los sindicatos afiliados se había reducido para llegar a constituir el 70% de los ingresos totales.

En 1984, el laborismo recibió cerca de 40 mil dólares de cooperativas y sociedades socialistas, 225 mil dólares en donaciones, 150 mil dólares del subsidio parlamentario y cerca de 40 mil dólares de otras fuentes. Sin embargo la gran mayoría de sus ingresos proviene de los sindicatos que tan sólo en 1987, aportaron 4 millones de libras esterlinas para el partido.

Los seis millones de miembros de los sindicatos pagan una cuota política de membresía al laborismo. Además de las contribuciones a nivel nacional, las ramas locales de los sindicatos también contribuyen en el sostenimiento del partido y sus campañas a nivel distrital. Debido a que lo anterior se ve reflejado en el accionar del partido, se ha dicho que el Partido Laborista es un instrumento de los líderes sindicales, situación que le ha costado bastantes votos en años recientes, aunque esta situación está cambiando.

El Laborismo tenía un periódico propio, el Labour Weekly. Sin embargo, este periódico ha sido descontinuado.

En la Gran Bretaña las compañías están obligadas por ley a dar a conocer sus donaciones políticas; al igual que los sindicatos deben proveer la información sobre sus gastos con fines políticos. Sin embargo, los partidos no tienen ninguna obligación legal de dar a conocer sus gastos. A pesar de esto se sabe que, con la sola excepción de 1974, los conservadores siempre han reunido más dinero que los laboristas. Para el año de 1990, por ejemplo, según cifras

dadas a conocer por el gobierno británico, los laboristas contaron con un presupuesto central de casi 6 millones de libras, cifra inferior a los más de 9 millones de los conservadores. Las principales fuentes de ingresos del Partido Laborista se dividen en dos vertientes fundamentales, una de fuentes "tradicionales" y la segunda, la proveniente de los "negocios" de autofinanciamiento del partido.

Las contribuciones individuales de los miembros a través de depósitos anuales fijos de cerca de 28.000 personas constituyen la fuente tradicional. En vísperas de las elecciones generales de abril de 1992, este rubro ascendió a 2 millones de libras, que incluyen las cantidades recibidas por concepto de membresía al Partido (18 LE anuales por persona, aunque existen tarifas reducidas para estudiantes, ancianos y desempleados).

La segunda y mas innovadora vertiente de recaudación de fondos se realiza a través del Plan de Negocios del Partido Laborista, (Labour Party Business Plan), establecido en 1988 y que incorpora suscripciones, donativos y servicios financieros.

Las suscripciones más importantes son las de los cinco grandes sindicatos, que suman 50.000 LE por éstas se añade la garantía que dichos sindicatos proporcionan como fiadores de un préstamo bancario de medio millón de libras, del que se retiran las cantidades que se necesitan, dejando un saldo que genera intereses.

En preparación para las campañas electorales, los donativos al Fondo Electoral pueden realizarse en forma individual, de cualquier cantidad, o bien en forma de pago de anuncios en la prensa y en la televisión. Durante la reciente campaña, los primeros ascendieron a un total de 2.100.000 LE, y los anuncios en los medios tuvieron un valor de 450.000 LE.

Las recaudaciones por servicios financieros a través del Banco Cooperativo han tenido mucho éxito. Consisten en aportaciones de 10 libras al Partido por

cada cuenta nueva que se abre en el sistema VISA en el banco mencionado, y 25 peniques por cada 100 libras de compras con esta tarjeta. A través de este mecanismo se han logrado recaudar 400.000 LE.

Además de estas fuentes principales, se realiza la recaudación a través de llamadas telefónicas y cartas a compañías o personas previamente identificadas y quienes organizan diversos eventos: bailes, subastas, conciertos, etc. En 1991-92, y como resultado de esta actividad, se llegó a una lista de 2.700 patrocinadores, cuya contribución alcanzó un total de 250.000 libras, que se sumó al Fondo que contaba con cerca de 750.000 LE.

En cuanto a donativos mayores, el Partido Laborista ha recibido el apoyo de varios magnates, siendo el más sobresaliente el que proporcionara el difunto Robert Maxwell. Aunque solamente se tienen pruebas de un donativo de 45.000 LE en 1984, es improbable que haya sido el único. Sin embargo, el apoyo más importante fue otorgado al laborismo en la prensa nacional controlada por Maxwell. Si bien la influencia del millonario en la política del partido fue nula, la cobertura que a favor del Partido se realizara en los diarios de Grupo Mirror fue significativa.

Uno de los objetivos de Maxwell era lograr acercarse al Partido accediendo a su maquinaria interna. Sin embargo, en algunos de los conflictos laborales de sus propias empresas, el Grupo Mirror utilizó las leyes -establecidas por el gobierno Conservador- en contra de los sindicatos de sus empleados. Esta incongruencia táctica fue motivo poderoso para que el líder del partido Laborista, Niel Kinnock, se esforzara en distanciarse personalmente de este patrocinio, evitando utilizar en forma directa el apoyo que en ocasiones le ofreciera Robert Maxwell, como fue el rechazar el regalo de computadoras y alta tecnología de imprenta que el Partido pudo haber utilizado en su beneficio.

De igual manera, Kinnock se cuidó de no aparecer en público en eventos patrocinados por Maxwell, excepto en contadas ocasiones, tratando de evitar las

críticas y de lograr un equilibrio entre no ofender a un poderoso aliado y no comprometerse políticamente.

Como partido de oposición, el laborista también recibe financiamiento estatal, que para el año de 1988 alcanzó la suma de 883.135.75 Libras Esterlinas, cifra casi siete veces superior al siguiente partido de oposición que recibió subsidio gubernamental.

Observaciones:

El Laborista es un partido político ligado desde sus orígenes a los sindicatos, inclusive financieramente, lo cual dificulta su acercamiento a otros sectores de la sociedad. El sindicalismo radical que lo caracterizó a lo largo de los ochenta lo ha alejado del poder en años recientes, aunque esta situación ha cambiado.

4.2.1.3. Partido Liberal Democrático.

Organización:

El Liberal Democrático tiene como unidad básica organizativa el partido local, generalmente cubriendo un sólo distrito parlamentario, a pesar de que algunos llegan a cubrir ámbitos más amplios, con una membresía mínima de 50 militantes. El partido local es el sucesor de las estructuras restantes de los antiguos Partido Liberal (Whigs) y Partido Social Demócrata en su área. Los partidos locales son responsables de su propia organización, de sus acuerdos internos de trabajo y sus finanzas; ellos se encargan de promover a los candidatos liberal demócratas en las elecciones locales y nacionales. También se espera que ellos sean los que supervisen directamente el desempeño del gobierno en sus distritos y la forma en que esto los afecta. De igual forma, se espera que los partidos locales sean los que señalen, tanto a las autoridades como a la prensa, las políticas que los liberal demócratas desean promover en sus distritos. Para 1990, este partido decía tener aproximadamente 85.000

militantes individuales, generalmente de la clase media profesionista y universitaria.

La dirección del cuartel general de los Liberal Demócratas es: 4 Cowley Street, Londres, SW1P 3NB.

Financiamiento:

El "cuartel general" de los Liberal Demócratas es responsable ante el comité de administración de finanzas, que consiste de un tesorero, el presidente, los vicepresidentes, el ejecutivo federal en jefe, dos representantes electos del staff empleado por el partido federal y cinco miembros electos por el ejecutivo federal.

Los fondos de los Liberal Demócratas se obtienen a través de las cuotas de los militantes individuales de los partidos locales. La Conferencia Federal determina la proporción de los ingresos que recibe de los partidos locales. El presupuesto central del "cuartel general" de los Liberal Demócratas en Londres fue en 1989 del orden de 1.3 millones de Libras Esterlinas. Como segundo partido de oposición del Reino Unido tiene acceso a un subsidio gubernamental, que en 1988 llegó a 139,965.87 Libras Esterlinas.

No obstante, este partido ha logrado constituirse en el instituto político más autónomo del Reino Unido, de hecho, hasta el financiamiento estatal es su menor fuente de ingresos, algo muy inusual en un partido pequeño. De acuerdo a informes proporcionados por el propio partido, aproximadamente el 95% de sus ingresos se obtiene a través de la recaudación y cuotas de militantes individuales, en contraste con la fuerte dependencia que tienen los conservadores y laboristas respecto al empresariado y los sindicatos en sus respectivos casos.

Su principal fuente de financiamiento se logra mediante una amplia gama de actividades que incluye: 1) cuotas de los militantes; 2) actividades de recaudación que reúne y unifica a los militantes como juegos de futbol y clubs

de libros y de vinos; 3) "negocios" mediante servicios financieros y tarjeta de crédito de afinidad partidista; 4) juegos de azar, como las loterías.

Los servicios financieros y la tarjeta de crédito de afinidad se constituyen en negocios para el partido sin que éste tenga que incurrir en algún gasto, ya que el banco con que se contratan estos servicios se encarga inclusive de los gastos de folletería. El banco en cuestión paga una cuota al partido por cada persona que solicita un crédito, una hipoteca, un seguro personal, además de una fracción del porcentaje de interés generado por el uso de la tarjeta de crédito.

Observaciones:

Es el partido británico con mayor autonomía administrativa. No obstante, se manifiestan a favor de un aumento en el financiamiento público y mayores controles sobre los donativos empresariales y aportaciones de los sindicatos; todas medidas que evidentemente afectarían a sus principales contrincantes políticos.

4.2.2. ESPAÑA.

4.2.2.1. Partido Socialista Obrero Español. (PSOE).

Organización:

El PSOE fue fundado en 1874. Participó junto con otros grupos de la izquierda democrática en la coalición de gobierno en la Segunda República (1931-36). En la Guerra Civil española fue casi liquidado. A la muerte de Franco, el partido se había dividido, pero con la ayuda de partidos socialistas europeos volvió a crecer rápidamente. En 1977 ganó el 29% de los votos y 118 diputaciones. Para octubre de 1982, el PSOE ganó con mayoría absoluta las dos cámaras de las Cortes.

El PSOE es un partido de clase y su ideología era marxista-socialista, hasta que por iniciativa de Felipe González se cambiaron los estatutos. Aboga por un Estado republicano secular, más que por una monarquía, sin embargo, hay un

relativo apoyo a la monarquía como un elemento esencial de soporte para la democracia española tan frágil.

El gobierno del PSOE, encabezado por Felipe González, propuso un programa en el que se incluía la implementación de "comunidades autónomas" o de regiones autónomas; la introducción de un nuevo código penal, de poder judicial, medidas antiterroristas, reformas concernientes al empleo, seguro social y pago de impuestos, entre otras cosas.

Las oficinas centrales se encuentran en Joaquín Morato 165-2, Madrid.

Financiamiento:⁴²

En términos generales, las cuotas de los miembros constituyen un gran ingreso para el partido. También hay contribuciones de empresas y asistencia de otros partidos socialistas europeos. No obstante, en años recientes se han dado a conocer un gran número de escándalos que han afectado seriamente la imagen del PSOE a nivel internacional.

El acceso al poder del PSOE en 1982 se da en medio de una ofensiva de la internacional socialista en Europa Occidental. Esta ofensiva también llevó al poder a los socialistas en Francia, Italia, Grecia y Portugal. El PSOE recibiría un gran apoyo de los partidos de esa filiación que se encontraban entonces en el poder, particularmente Alemania e Italia.

En el caso de Alemania, los sindicatos socialistas canalizaban los apoyos a sus contrapartes españoles; la ayuda de los socialistas alemanes de Willy Brandt se aportaban a través de la Embajada de la RFA, cuyo embajador Guido Brunner se había ganado la confianza de Felipe González tras haberlo ocultado varias veces en la sede diplomática en los años de la dictadura. Estos fondos se originaron principalmente en la Fundación Friederich Ebert.

Para finales de los setenta, los socialistas alemanes e italianos deciden limitar los fondos que transferían a sus correligionarios españoles, partiendo del hecho de que con la muerte de Franco, el PSOE surge de la clandestinidad.

⁴² Alemán Velasco, Miguel. "Las Finanzas de la Política" op. cit.

Posteriormente, el PSD invita a varias delegaciones del PSOE y la UGT a la RFA, para visitar sus cooperativas, los comercios y los bancos controlados por ese partido o los sindicatos afines. Estos se muestran dispuestos a conceder créditos a sus homólogos españoles, poniendo como única condición que los préstamos sean avalados por un banco español.

De esta manera, en 1980, con la experiencia y los créditos de la PSD, los socialistas españoles se disponen a crear un holding empresarial del partido. Esta tarea le fue encargada a la secretaria de organización, Carmen García Bloise y el secretario de finanzas, Emilio Alonso Sarmiento. En 1980 se crea la empresa Management, S.A. con Enrique Ballester como presidente y Miguel Alonso Sarmiento como gerente. Este sería el primer grupo de empresas vinculadas directamente a la secretaria de finanzas del PSOE, cesando sus actividades en 1987, pero convirtiéndose en la sede de los principales miembros del partido que posteriormente ocuparían los principales cargos de las finanzas españolas, tanto públicas como privadas. Esos son los cargos de Carmen Rodríguez, quien posteriormente controlaría Sirecox, la empresa encargada del petróleo del Estado, o Luis Velasco, que sustituye a Ballester en Management, para después ocupar la Secretaría de Estado de Comercio.

Management controlaba filiales como Mirsa, dedicada a la construcción y a la ingeniería o la empresa Orex, S.A., dedicada a las importaciones y exportaciones, aunque de corta duración.

Posteriormente, el PSOE, tejía una red de empresas exportadoras regionales, amparándose en el poder que le confería el control de la mayoría de los ayuntamientos españoles, tras su victoria en las elecciones municipales de 1979. Otras empresas son: Geinco (General Investment Co.) en Valencia; Carynsa (Comercial de Automóviles, Remolques y Náuticas, S.A.) en Cataluña; Técnicas de Impresión, Técnicas de Comunicación Promocional y Comunicación Editorial, estas tres últimas empleando a unas 300 personas pero suscitando controversias posteriormente.

El PSOE repite con frecuencia a principios de los ochenta la fórmula del cooperativismo, poniendo en marcha sociedades bajo el emblema de cooperativas Pablo Iglesias. Destaca Paidema (Pablo Iglesias de Málaga), dedicada a la promoción de viviendas de tipo social, dando origen a instituciones similares en Córdoba, La Coruña, Segovia, Canarias, y localidades obreras como Getafe y Vaciamadrid en la ciudad capital. Estas sociedades no siempre tuvieron el éxito esperado.

El caso de otra empresa, la sociedad Coopex para la exportación de frutas y hortalizas a los partidos del mercado común fracasa con unas deudas de 200 millones de pesetas; Mármoles de Barinas, otra empresa, lo hace con 45 millones. En Murcia una empresa del PSOE dedicada a la investigación eléctrica ocasiona al partido pérdidas por más de 400 millones de pesetas en 1984.

Tras estos "desencantos", otro de los hombres cercanos a Felipe González, Enrique Sarasola, sucesor de Ballester en las finanzas del partido, opta por pasar del cooperativismo a la financiación política a través del comercio con las empresas del Estado, obteniendo la asignación de contratos públicos: ejemplo de ello es el de un concurso internacional para liquidar excedentes de 70.000 toneladas de azúcar, operación que sorprendió tras ser adjudicada a la multinacional Ifco, representada en España por Intermun, propiedad de Sarasola por medio de intermediarios. Esta operación es muestra del tipo de "financiamiento paralelo" o "irregular" que se extenderá en toda España a lo largo del gobierno socialista.

Otros ejemplos. En julio de 1988, el Ministerio de Asuntos sociales que dirige Matilde Fernández, una de las mujeres ligadas al ex vicepresidente Guerra, convoca a través del Insero (Instituto de Servicios Sociales), un concurso público para organizar turnos de vacaciones de pensionistas y jubilados. Posteriormente se sabe que el concurso es adjudicado a Viajes Ceres, propiedad de Central Managers de Juan Bautista Calatayud, la cual es propiedad de Hispaport que a su vez es propiedad de Intermun la empresa de Enrique Sarasola, ligada a la financiación del PSOE. Mientras que la empresa encargada

de la imagen externa y el asesoramiento de Viajes Ceres es la empresa Consultores de Comunicación y Dirección propiedad de Julio Feo, asesor y amigo de Felipe González. Según una estimación, la empresa Ceres ha llevado alrededor de 10 mil millones de pesetas a las arcas del PSOE.

Con apoyo del ministro del Interior, José Luis Corcuera, entonces secretario de la poderosa federación del metal de UGT, los sindicalistas afines al PSOE inician en ese momento el asalto a algunas empresas públicas, como la de bienes de equipo del INI, Babcock Wilcox, presidida por el también miembro de la UGT Manuel Fernández de la Rubia, y montan en torno a ella una serie de sociedades de servicios, como Symvisa, Gruticsa y Condime, controladas por militantes socialistas, vinculados a las finanzas del partido y del sindicato.

No obstante, desde antes de la llegada del PSOE al poder se registraron tramas financieras en las que estuvieron relacionados altos dirigentes de este partido. En 1979, la dirección del PSC-PSOE creó dos empresas para recaudar fondos para dichas organizaciones políticas. En una de ellas (CARYNSA) estuvieron al frente dos militantes socialistas de la federación catalana, Antonio Paredes Lucas y Santiago Quintana Moreno, quienes terminaron con un gran número de querellas porque el fisco descubrió que no habían ingresado los pagos correspondientes a Hacienda, y en junio de 1983, entre otras acusaciones, se les procesó por la apropiación indebida de recursos por un monto de un poco más de un millón de pesetas.

La segunda empresa (DPA S.A.), especializada en las artes gráficas y la publicidad, fue usada por los gobernantes catalanes de los ayuntamientos socialistas al contratar sus asequibles servicios, ingresos que después irían a parar al PSOE.

Con el PSOE en el poder, otro asunto irregular que se hizo público fue la entramada red de personajes del gobierno socialista vinculados a las empresas FILESA y Time Export, las cuales durante más de diez años, mediante el cabildeo -especialidad de ambas- llegaron a cobrar más de 1000 millones de

pesetas por estudios e informes a diversos bancos y empresas privadas, trabajos que generalmente nunca existieron o eran absurdamente costosos. Como ejemplo, la empresa ENASA llegó a pagar hasta 200.000 pesetas por cada folio y 10.000 pesetas por cada línea de dichos informes. Además, los estudios de FILESA no contenían ni siquiera información privilegiada, lo cual hubiera resultado un delito más en contra de sus directivos por vender trabajos elaborados por la administración socialista; al contrario, eran informes que no costaban más que unas simples fotocopias.

Dentro de los miembros del PSOE implicados en estas mayúsculas irregularidades se vieron vinculados, según los periodistas que se han encargado de hacer públicos estos asuntos, el propio Felipe González, Alfonso Guerra, como coordinador general de las campañas electorales; Guillermo Galeote, responsable de las finanzas y José María Venegas como secretario de organización. Recientemente, el 22 de febrero de 1995, el juez del caso FILESA, Mariano Barbero, propuso a la Sala Segunda del Tribunal Supremo que pidiera a las Cortes el suplicatorio correspondiente para poder actuar penalmente contra el ex vicepresidente del Gobierno y número dos del PSOE, Alfonso Guerra, por un presunto delito electoral cometido en 1989, ligado al caso FILESA. Las Cortes controladas por la mayoría socialista desecharon la propuesta en medio de gran escándalo, alegando que se estaba politizando el caso y que Guerra, como no era el directamente encargado de las finanzas, no tenía responsabilidad correspondiente.

La lista de las empresas y bancos que figuraron en esta trama por tener trato con FILESA, es amplia, pero estuvieron: PRYCA, cadena de supermercados; CEPSA, compañía española de petróleos; el Banco Bilbao Vizcaya y el Banco Central; además de otras.

El affaire FILESA se hizo público a raíz de que, a fines de abril de 1991 cuando Carlos Van Schouwen Vasey, un contador de FILESA y Time Export, fue despedido y entabló una demanda en la que se vio obligado a realizar una denuncia por "razones éticas" en contra de las empresas. Se descubrió que éstas

practicaban una doble contabilidad para ocultar beneficios y pagar menos impuestos al fisco. Con los sobrantes y el dinero obtenido por FILESA como negocio, se pagaban a verdaderas empresas de publicidad e imagen que, en su momento, se encargaron de la organización de las campañas del PSOE.

Otro caso conocido se dio cuando Aida Alvarez, antigua empleada en la Secretaría de Finanzas del PSOE e "incondicional" -según la prensa- de Guerra al interior del partido, intentó realizar conjuntamente con la empresa italiana Copafi (Compañía de Participación de Finanzas e Inversiones, una de las financieras del Partido Socialista Italiano), un desarrollo urbanístico en la zona de El Gurullero en el Getafe de Madrid. Alvarez, junto con Enzo Papi, Sabatini, Dacosta y Nocella -estos últimos dirigentes de Copafi- se presentaron en el Aresbank para conseguir el préstamo para lograr este desarrollo.

Cabe recordar que los empresarios socialistas españoles aprendieron de sus correligionarios italianos del PSI el arte de allegarse recursos por métodos paraempresariales, especialmente a través de sus contactos con Nerio Nessi, el financiero del partido y de su lugarteniente Ferdinando Mach di Palmstein, administrador delegado de las empresas de la sociedad financiera de ese partido, Coprofin. Parte de esta cooperación llevó a España a invertir 21 mil millones de pesetas en la compra de misiles Skyguard-Aspide italianos, que según los opositores más suspicaces, pudieron generar comisiones canalizadas al PSI.

Nessi es además presidente de la Sociedad de Cooperación Cultural Hispano-Italiana. Nacido en Bolonia y licenciado en Derecho, Nessi inició su carrera al lado de Adriano Olivetti. Actúa como asesor externo de Montedison, el segundo grupo empresarial italiano después de Fiat. En 1987, cuando la Fiat decidió instalarse de nuevo en España, el financiero del PSI fue la persona encargada de allanarle el camino ante el gobierno español.

El mercado de las armas también ha sido altamente lucrativo para los empresarios ligados al PSOE: durante el período netamente socialista, o sea entre 1982 y 1990 España pasó de controlar del 0.2% del mercado a un 1.2%.

colocando a ese país en el noveno lugar del ranking de exportadores en ese rubro. Adnan Khashogui sirvió de intermediario en algunas operaciones hasta que su participación fue comprometedor para el PSOE, debido a otro escándalo internacional, el "Irangate".

Otra presunta fuente de financiamiento directo a las arcas del PSOE es el que supuestamente se hace mediante las comisiones por las compras del petróleo del Estado por la Sociedad General de Intercambios y Relaciones Comerciales Exteriores (Sirecox) presidida por Carmen Rodríguez Díaz, de toda la confianza de Felipe González. Cabe señalar que esta empresa surge a raíz de un acuerdo entre los monarcas de España y de Arabia Saudita, que en principio prohibía las cuotas para intermediarios, pero que en realidad servía para financiar la incipiente democracia española. Las comisiones se dividían en dos partes iguales, una iba a las arcas de UCD de Adolfo Suárez, para el financiamiento de este partido y la otra se dedicaba a sufragar operaciones de imagen como las que se tuvieron que realizar para convencer a las autoridades de la B.I.E. (Boureau International du Expositions) y celebrar la Expo92 en Sevilla o para explicar la "transición política" española en el extranjero. Con el arribo al poder del PSOE no hay señales de que esta práctica haya cesado, pero ahora en beneficio del nuevo partido en el poder.

Al respecto, no es ocioso señalar que Sirecox compró el 37% del petróleo que se consume en España y que abastece de crudo a Repsol, Cepsa, Alesa, Petronor, ERT y Petromed, que son las seis refinерías públicas y privadas del país, con un volumen de aproximadamente 150 mil millones de pesetas. Petróleos Mexicanos se había convertido en uno de los principales accionistas de Repsol, pero recientemente vendió su participación.

Además de los "financieros" paralelos del PSOE, se supone que pasan también altos ejecutivos vinculados a Agromán y a Dragados y Construcciones, que buscan la adjudicación de obras públicas, a cambio de comisiones destinadas supuestamente para el PSOE. También se han denunciado "negocios" con Pridesa y Babcock Wilcox, ambas vinculadas al partido, relacionadas con el

ministro del Interior José Luis Corcuera. A Pridesa se le han adjudicado obras de potabilización en San Fernando de Henares (Madrid), Mieres (Asturias), Casablanca (Zaragoza), Jerez de la Frontera (Cádiz) y Córdoba, entre otras. Mientras que a Agromán y a Dragados se les asignaron obras, por supuesta intermediación de Aída Alvarez, como la reparación del Parlamento Andaluz y el suministro de material médico en esa comunidad autónoma.

Observaciones.

Los negocios del PSOE y de los empresarios y ex funcionarios ligados a sus operaciones han dado mucho que hablar. Ha sido la causa de la caída del poder del ex vicepresidente Alfonso Guerra ahora al mando del PSOE. También cabe señalar que como apuntó desde 1994 el semanario Cambio 16, los múltiples negocios de los partidos no han servido para "sacarlos a flote", ya que contrajeron fuertes deudas con bancos y cajas de ahorros.

Estas informaciones fueron confirmadas cuando a principios de abril de 1995, la comisión parlamentaria que estudia el financiamiento de los partidos políticos hizo pública la deuda de dichos organismos, como se aprecia a continuación:

LA DEUDA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS ESPAÑOLES, 1995.

Partidos políticos	Deuda (en millones de pesetas)
PSOE	11,404.00
PP	3,819.00
IU	817.00
CiU	485.00 (128 de CDC más 357 de UDC)
PNV	2,001.00
HB	761.00
EA	1,038.00
ERC	412.00
TOTAL	20,737.00

Fuente: Alemán Velasco, Miguel. "Las Finanzas de la Política" pág. 178.

Como se aprecia, la deuda acumulada de los partidos políticos españoles asciende a 20.737 millones de pesetas, lo que equivale a aproximadamente 210 millones de dólares. La citada comisión, que fue constituida un año antes, además de hacer recomendaciones para hacer reformas de la ley de financiación de partidos, tenía que investigar el financiamiento irregular del PSOE a través

del "caso FILESA" -que aún no ha sido resuelto por los tribunales- y el llamado "caso Naseiro", que afectaba al Partido Popular y que ya fue cerrado por la justicia española.

Una vez terminadas las comparecencias de los presuntos implicados y los testigos sobre los citados casos, los grupos parlamentarios, consideraron imposible derivar conclusión alguna. La comisión parlamentaria dejó en suspenso sus trabajos y no tiene previsto reunirse hasta después de las elecciones autonómicas y municipales del 28 de junio de 1995. Lo que puede saberse de dicha reforma y resulta muy significativo a la luz del análisis hecho en estas páginas, es que el representante del PSOE ante la citada comisión expuso que el partido gobernante solicitará un aumento de un 50 por ciento en el financiamiento público para los partidos políticos.

Según el diario ABC, el PSOE se encuentra "al borde de la quiebra y con las peores expectativas electorales de su historia", por lo que ahora pretende un aumento para salir de su crisis. Este aumento es rechazado por los partidos de oposición ya que, como esperan avances electorales, consideran que con las reglas actuales obtendrán un importante aumento en el dinero que reciben del Estado. Para la oposición, aceptar la propuesta del PSOE significaría sanear las finanzas de ese partido cuando sus montos representan el doble de la deuda de todos los demás partidos en su conjunto. Por estos motivos señalaron considerar "ofensivo" para los ciudadanos "subirse el sueldo".

Independientemente de la indignación pública de los partidos de oposición, resulta significativo que todos estén endeudados. En el caso del PSOE, queda claro que su patente y pública afición por los negocios y las empresas le están generando -además de escándalos políticos- una creciente necesidad recursos financieros para cubrir sus compromisos y pagar a su extensa red de aliados. En síntesis la falta de transparencia y las prácticas ilegales asociadas con el "financiamiento paralelo" ya se han vuelto en factores de desestabilización del

sistema de partidos políticos español en su conjunto, no sólo del gobierno del PSOE.

4.2.3. FRANCIA.

4.2.3.1. Partido Socialista Francés.

Organización:

En 1905, se formó la Sección Francesa de la Internacional Obrera, que se definía como partido de clases que buscaba transformar la sociedad capitalista a colectivista o comunista. En 1969, cambió de nombre a Partido Socialista Francés, transformando también la orientación del socialismo en Francia. Mitterrand, cabeza del PSF, llegó al poder en 1981 y ha permanecido hasta la actualidad.

Su ideología es menos radical que en un principio. Abogan por programas que refuercen el Estado benefactor. Apoya la descentralización de las funciones del Estado, pero se opone a la reprivatización de firmas que estén en el sector público.

Las oficinas centrales se encuentran en 10, rue de Solférino, París 75333. Teléfono +5 06 77 00; Telex 20 01 74; Fax +7 05 15 78.

Financiamiento:

La fuente de ingresos, según datos del propio partido, proviene principalmente por la subvención gubernamental, que llega a representar más de un 60% para los socialistas. En segundo lugar se encuentran las donaciones privadas, que en ocasiones son producto la organización de kermesses, festivales, etc.; por este concepto se recauda más de un 17% de ingresos. En tercer lugar se ubican las cuotas de sus militantes, y las provenientes de los miembros socialistas del parlamento y de los ministros del gobierno francés, cada una aporta un poco más de un 12%. Sin embargo, ni se pueden hacer aportaciones en especie, ni pueden tampoco hacer negocios los partidos para financiar sus actividades, ya que ambas cosas están prohibidas por la ley. No

obstante, los partidos, incluido el socialista, tienen fundaciones que sirven para el financiamiento de actividades "culturales" con fines políticos y de difusión de sus ideas.

Los fondos gubernamentales para los partidos políticos están distribuidos como se ilustra en el siguiente cuadro.

**FINANCIAMIENTO PÚBLICO A PARTIDOS Y GRUPOS POLÍTICOS
FRANCESES, 1992.**

PARTIDO	Millones de francos
Partido Socialista (PS)	99.70
Reunión Para la República (RPR)	67.00
Partido Republicano (PR)	27.00
Unión Centralista (UC)	19.00
Centro de Demócratas Sociales (CDS)	13.00
Asociación de Gestión de Adherentes de la UDF	8.70
Movimiento de Radicales de Izquierda (MRG)	4.70

Fuente: Presidencia del Senado de la República Francesa.

Observaciones:

El sistema de financiamiento de este partido, a pesar de que le crea una significativa dependencia de los sindicatos -y no ha estado exento de escándalos- no le impone frenos a su autonomía como partido político nacional. La presidencia de Mitterrand ha sido la más larga de la post-guerra, incluyendo dos períodos de "cohabitación" con gobiernos de un primer ministro de derecha. Esto demuestra que el Partido Socialista ha logrado un alto grado de autonomía administrativa sin tener que verse forzado a distanciarse de su clientela tradicional: los trabajadores.

4.2.4. ITALIA.⁴³

4.2.4.1. Partido Comunista Italiano (ahora Partido Democrático de la Izquierda).

Organización:

El PCI fue fundado en 1921. Durante el Período fascista, las actividades del partido fueron clandestinas, por lo que se mantuvo aislado de los partidos

⁴³ Alemán Velasco, Miguel. "Las Finanzas de la Política" op. cit.

comunistas europeos, y en particular del estalinismo. Esta autonomía junto con su idea de la importancia de la libertad política y su papel importante en la Resistencia, contribuyó a que el partido, al final de la segunda Guerra Mundial, surgiera como una fuerza dominante y la segunda en Italia.

Participó en el gobierno tripartita después de la guerra, junto con los socialistas y los demócratas cristianos. Se hicieron varios esfuerzos para incrementar su popularidad y en 1973 se anunció una estrategia que tuvo bastante apoyo: el "compromiso histórico". El compromiso era formar una alianza de los comunistas con los demás partidos democráticos italianos, con lo que se podría luchar contra los problemas sociales y económicos.

El "compromiso histórico" fue todo un éxito. El PCI, en 1976 alcanzó el 34.4% de la votación. Se formó un gobierno minoritario del Partido Demócrata Cristiano con el apoyo condicional de cinco partidos, incluido el PCI. En 1979 dejaron de apoyar al gobierno. Su votación cayó al 30.4%, continuando su decline hasta que en 1990, se renombró dicha institución como Partido Democrático de la Izquierda, generando descontento entre la línea dura, la cual optó por formar su propio partido al que llamaron Refundación Comunista.

Siendo el partido comunista más grande de Europa Occidental, es un partido marcado por el "compromiso histórico" de apertura hacia otros partidos de izquierda, pero con una amplia aceptación de los procesos democráticos, sin llegar a la social-democracia.

El partido se encuentra ubicado en Vía delle Botteghe Oscure, 4 00186 Roma. Tel.: 67.11.

Financiamiento:

Los fondos del partido provienen de muchas fuentes: las cuotas de los miembros alcanzan el 10% del ingreso del partido; de los salarios de los parlamentarios comunistas, la mitad se va a las arcas del partido; fondos públicos para gastos de campañas electorales y de organización (45% del total que el Estado otorga); ganancias de compañías propiedad del partido, que

tradicionalmente gozaban de un monopolio comercial entre Italia y la Unión Soviética y los países comunistas. Uno de los casos más mencionados fueron las importaciones de carne provenientes de Hungría. Además, hay una serie de actividades para la recaudación de fondos.

También hay ganancias de empresas cooperativas del Partido. En 1980, una de las cooperativas trabajando en una construcción en Roma, contaba con 800 trabajadores.

Por otro lado, se obtiene ayuda por parte de simpatizantes del Partido o por administraciones controladas por éste, que proporcionan servicios útiles de seguros, comunicación, transportación, etc.

Entre los negocios con los que cuenta, se encuentran algunas agencias de viaje y de publicidad. Un negocio muy rentable es la televisión y la radio. En 1980, las estaciones de televisión controladas por el PCI se unieron para formar un consorcio, bajo el nombre de "Nuovo Emmittente Televisive" (NET), con el propósito de adquirir y producir programas, contactos internacionales con compañías de comunicaciones como Time-Life Inc. y Trident (Yorkshire and Tyne-Tees Television).

En 1981, cuando el PCI se encontraba en su cenit, el periódico "L'Unità" proporcionaba grandes ingresos debido a la publicidad que ahí se vendía, además de la propaganda. Sin embargo, para mantener los periódicos comunistas (L'ara, Paese Sera) el PCI recibía desde el tiempo de Brezhnev financiamiento de parte del PCUS. Amerigo Terenzi, ex director del Paese Sera, era el encargado de viajar a Moscú para recoger el dinero destinado al PCI. Además de los soviéticos, ha trascendido que los comunistas italianos recibían dinero proveniente de Bulgaria, Checoslovaquia, Alemania del Este, Corea del Norte e incluso Cuba. Pero a la muerte de Terenzi, surgieron a la luz pública informes que señalaban que Paese Sera había acumulado un déficit de 22 mil millones de liras.

En 1981 Roberto Calvi concede un préstamo a este diario para así acallar las críticas sobre su participación en el escándalo del Banco Ambrosiano, pero al poco tiempo es arrestado y condenado a prisión. Ante esta situación, los comunistas buscaron un comprador para deshacerse del periódico, al que encontraron en la persona de Luigi Premigio, un hombre que contaba con las capacidades y los contactos con la cortina de hierro necesarios para hacerse cargo del diario. Así el grupo Remigio abrió sus oficinas en Moscú, prometiendo pagar inmediatamente su deuda, pero la operación se cayó cuando en 1983 el servicio secreto italiano capturó a Victor Pronine, vicepresidente de Aeroflot Italia, y a Victor Konlaev, vicepresidente de la Nafta Italia (joint venture Italosoviética), a través de la cual desviaban fondos para las actividades prosoviéticas.

Hoy en día, la dirigencia del Partido Democrático de la izquierda (ex PCI), trató de aclarar lo concerniente al fondo secreto de Moscú, pero no fue explícito en lo relativo al espionaje. Esto debido a que recientemente fueron arrestados dos espías que confesaron formar parte del grupo detenido en 1983. Hasta hace poco los ex comunistas aún recibían financiamiento de los comunistas extranjeros, aunque a raíz de la desintegración de la Unión Soviética, ya no directamente por el PCUS, sino a través de las oficinas centrales del ex Partido Comunista.

Como pretenden demostrar recientes revelaciones de la CIA, los comunistas italianos recibieron gran cantidad de dinero desde el inicio de la posguerra. Otro medio de financiación que facilitaron los soviéticos al PCI fueron los contratos en corriente, monopolios de importación con las naciones del Este, estos contratos no se pueden romper tan fácilmente, por lo que por un tiempo después de la Primavera del Este les siguieron fluyendo capitales.

Desde 1974, los partidos políticos italianos han tenido que publicar sus presupuestos en periódicos que no pertenezcan al Partido. El PCI lo ha hecho desde 1979, publicando sus cuentas principalmente en el Corriere della Sera e Il

Popolo, ambos diarios del Partido Demócrata Cristiano, ahora llamado Partido Popular.

Además de estos medios, los partidos italianos se han dividido diversas áreas económicas en "zonas exclusivas", a partir de las cuales se financian. Los comunistas se encargan de los sectores de asistencia social, servicios y la expedición de licencias de construcción.

Observaciones:

Este partido, pese a sus ligas de tiempos de Guerra Fría, ha demostrado una mejor administración que sus rivales italianos: su membresía contribuye voluntariamente mucho más que los otros casos; su cuartel general es adecuado para un partido con un alto grado de prestigio, pero sin excesos: los salarios bajos, sus bibliotecas, centros de investigación y exhibiciones dignas pero no extravagantes. En suma, pese a que este partido está iniciándose en las prácticas que trajeron gran desprestigio a la democracia cristiana y a los socialistas, la corrupción no es tan patente y sus empresas son mejor manejadas. Inclusive, es muy probable que el tan vilipendiado apoyo financiero otorgado en el pasado por los soviéticos haya sido mucho menor de lo que se supone.

4.2.4.2. Partido Demócrata Cristiano. (Ahora Partido Popular).

Organización:

La Democracia Cristiana fue fundada en 1943, como resultado de una combinación de grupos católicos no fascistas. Después de la Segunda Guerra Mundial surgieron como la primera fuerza política con 35.4% de la votación. Participaron en el gobierno tripartita con los comunistas y los socialistas. Con el advenimiento de la guerra fría se rompió con la coalición, ganando la DC el 48.5% de la votación, ayudándole bastante el factor anticomunista que imperaba en el mundo occidental.

Los demócratas cristianos dominaron durante muchos años el gobierno italiano, formando muchas coaliciones con pequeños partidos de derecha y

centro. A finales de los sesenta debido a los conflictos sociales y económicos, se rompió con la coalición con los partidos de centro-izquierda. La situación se volvió más inestable con los continuos avances de los partidos comunistas y fascistas. Para 1977, los demócratas cristianos tuvieron que aceptar un acuerdo con otros cinco partidos para que apoyaran su gobierno, conocido como el compromiso histórico, el cual fue impulsado por el entonces Primer Ministro, Aldo Moro, quien sería secuestrado y posteriormente asesinado por las Brigadas Rojas, una organización de extrema izquierda, en 1979.

Con el retiro del apoyo de los comunistas en 1979, la DC se enfrentó con varias dificultades electorales. Con el escándalo del P-2 en 1981, su autoridad moral declinó aún más y fue obligado a dejar el control del Primer Ministerio. Aunque la recuperaron a finales de 1982, la volvieron a perder con el triunfo de Bettino Craxi, líder socialista. A pesar de que inclusive han alcanzado lograr una mayoría en el gabinete, no han podido recuperar el control del gobierno y enfrentan una crisis interna muy fuerte, además de la falta de apoyo del pueblo italiano.

Para mediados de 1992, la situación de la DC se tornó más difícil, cuando los jueces de Milán, encabezados por el magistrado Antonio di Pietro, iniciaron profundas investigaciones que destaparían una ola de escándalos de corrupción, algunos de los cuales estaban ligados a las finanzas de los partidos, fundamentalmente la Democracia Cristiana y los Socialistas, conocido como Tangentopoli, (ciudad de la "mordida") o "manos limpias" (mano pulite). El efecto de Tangentopoli fue tal, que obligó a la refundación del estado italiano, mandó a cientos de políticos a prisión, iniciándose procesos a figuras tan encumbradas como los ex Primeros Ministros, Giulio Andreotti y Bettino Craxi, y forzó a una reforma substancial al interior de los partidos políticos.

Años antes, con la caída del comunismo real, el Partido Comunista Italiano había tenido que cambiar sus estatutos, e incluso su nombre, a Partido Democrático de la Izquierda, mientras que los grupos inconformes de línea dura se organizaron en "Refundación Comunista". Ahora, Tangentopoli tenía un

efecto similar en los partidos que habían formado parte de las coaliciones gobernantes. En el caso de la Democracia Cristiana, ésta sufrió a su vez un resquebrajamiento, cuando el grueso del partido que había sobrevivido a los escándalos cambió el nombre del instituto político a Partido Popular en 1993; mientras tanto, el grupo reformista de Mario Segni fundó "Alianza Democrática", junto con progresistas cristianos, algunos socialistas no afectados, y un grupo del Partido Republicano Italiano. Segni se había mostrado muy crítico de los actos de corrupción de sus compañeros de partido y había impulsado una reforma de la estructura del sistema electoral vía referendun que gozaba de gran respaldo popular.

El Partido Popular mantiene los principios del Partido Demócrata Cristiano, incluida su ideología basada en tradiciones sociales y liberales del Catolicismo, aunque ahora se muestra más receptiva a colaborar abiertamente con los ex comunistas del Partido Democrático de la Izquierda. Sin embargo, en el pasado el gran énfasis que tenía la DC en definir al comunismo como el enemigo de los valores que enarbolaba lo ligado internacionalmente con la OTAN y la Unión Europea. Incluso fue bajo los gobiernos demócrata cristianos, cuando Italia se unió a estas organizaciones. La Democracia Cristiana, ahora Partido Popular, no tiene una estrategia fuerte de planeación económica hacia el país, a pesar de la gran intervención estatal en la economía. Sin embargo, en los últimos años, han tratado de modificar las políticas económicas incluyendo reformas fiscales más rigurosas y varias medidas para la austeridad.

Sus oficinas se encuentran en: Piazza don Luigi Sturzo EUR 00144 Roma.

Financiamiento:

Antes de que estallara el affair Tangentopoli, la fuente principal de ingresos de la DC eran los fondos estatales, recibiendo aproximadamente el 35% del total; lo que se completaba con contribuciones de la industria privada, agencias estatales, de organizaciones católicas, ingresos de clubs sociales, etc., y

por último las cuotas de los miembros, que representaban el 10% de los ingresos totales.

A raíz de la posguerra, la principal preocupación en Italia era la contención del comunismo. Esto fue logrado por los demás partidos italianos que buscaban excluir del gobierno al Partido Comunista, actualmente Partido Democrático de la Izquierda, utilizando cualquier táctica, llegando incluso hasta la corrupción.

Esta situación generó un círculo vicioso donde se desarrollaba el intercambio votos-favores, en el cual se buscaba obtener dinero para dar favores generosamente y así obtener votos, accediendo con esto al poder y claro está, al dinero.

Una buena campaña electoral en Milán tenía un costo de 100 millones de liras en 1979, para 1987 el costo era de 300 millones de liras, para las elecciones de este año la cantidad oscilaba entre 500 y 1000 millones de liras. Mientras que los votos de preferencia fueron comprados por el Partido Demócrata Cristiano a razón de 30 mil liras/voto en Roma y 50 mil liras/voto Nápoles, por otro lado un delegado del Congreso se compraba en 20 millones de liras.

En 1947, año de las primeras elecciones en Italia después de la Segunda Guerra Mundial, cuando se temía que los comunistas tomaran el poder, los norteamericanos invirtieron más de un millón de dólares en las elecciones. La mayor parte de ese dinero fue a parar a las arcas de la Democracia cristiana y las organizaciones católicas.

Entre 1948, y hasta 1968, la CIA había destinado 65 millones de dólares en las elecciones italianas, a esta cantidad hay que agregarle lo que han destinado las multinacionales, por ejemplo: entre 1963 y 1972 la Exxon ha destinado entre +6 y +9 millones de dólares a los partidos italianos.

Otro caso se dio en 1957, cuando la Democracia cristiana pidió ayuda financiera a Washington por valor de 10 millones de dólares, ya que supuestamente el Partido Comunista Italiano iba a recibir 60 millones de dólares del Partido Comunista de la Unión Soviética (PCUS). Además de los 10 millones en efectivo, pedían también 30 millones en alimentos para ser distribuidos mediante el programa de asistencia de la Democracia cristiana. Aunque públicamente los Estados Unidos se negaron, algunos políticos han reconocido en privado que Washington brindó ayuda financiera de manera oculta. En este mismo sentido, en 1975 el presidente de los Estados Unidos Gerald Ford ordenó a la CIA, por instancias del Departamento de Estado, que distribuyera 6 millones de dólares para las campañas de algunos políticos demócrata cristianos.

La Democracia Cristiana también fue un protagonista de uno de los escándalos político-financieros más grandes de la historia: la quiebra del Banco Ambrosiano. Este comienza cuando la Banca Privata Italiana se declara en quiebra en 1974, con lo que surgen versiones sobre la quiebra de otros bancos, entre ellos se menciona al Banco Ambrosiano, el cual preside Roberto Calvi. En este contexto, el presidente de la Banca Privata Italiana, Michele Sindona, es el más perjudicado ya que sobre él pesan los cargos de la quiebra del banco, falsificación de balances, falsa difusión de datos y delitos fiscales. Sindona busca la protección de sus amigos políticos, entre ellos, Giulio Andreotti de la DC. Sindona era el banquero de los grupos de poder ligados a la Democracia Cristiana. A pesar de esto no recibió protección y tuvo que huir a los EE.UU. donde se dedicó a escribir en los periódicos relatando las transacciones "desconocidas" de los banqueros italianos.

Eventualmente, Sindona mandó una carta al presidente del Banco de Italia donde daba a conocer la existencia de operaciones ilegales y fondos clandestinos en el Banco Ambrosiano. También describió que tuvo que dar varios miles de millones de liras a la caja central de la Democracia Cristiana para obtener protección de los políticos. Los sucesos posteriores llevaron a la aprehensión de

Calvi, quien buscó la protección de los demócrata cristianos y posteriormente de los socialistas, e incluso de los comunistas.

A pesar de ser una democracia industrializada fundada sobre valores liberales, existen en Italia gran cantidad de compañías estatales, entre ellas el IRI (Istituto para la Reconstrucción Industrial), uno de los holdings más grandes del mundo, que controla el 100% de los astilleros y la industria naviera, todas las aerolíneas, el 80% de la siderurgia, prácticamente todas las telecomunicaciones y una buena parte de la industria automotriz.

Al igual que el IRI, existe en Italia otro gran holding de propiedad estatal: el ENI (Ente Nazionale Idrocarburi) sucesor de la AGIP, que era la compañía petrolera de la Italia fascista. El ENI corresponde, de acuerdo a la conocida fórmula de repartición de empresas italianas conforme a las cuotas de poder, al Partido Socialista Italiano, siendo, junto con el canal 2 de la RAI, los principales baluartes del sistema de patronazgo del Partido Socialista y, según diversas versiones, fuente inagotable de recursos políticos y financieros.

Así, los gerentes encargados de estas empresas deben sus puestos a decisiones políticas tomadas con base a los resultados electorales, de manera que la gran mayoría de estas designaciones favorecen a los miembros y amigos de la democracia cristiana: este era uno de los dos anclajes principales de la democracia cristiana (el otro es la Iglesia Católica y sus organismos). De una manera u otra los encargados y administradores encuentran el modo de desviar dinero a su partido. Otro sector de gran importancia para la DC es su monopolio del canal 1 de televisión de la RAI, por medio del cual obtienen un cierto control de la información. El Partido Popular heredó varios periódicos y revistas, que le pertenecían a la DC, en donde destacan Il Popolo, Corriere de lla Sera, y La Discussione, entre otros.

Además la Democracia Cristiana se financiaba, de acuerdo con lo acordado entre los tres partidos más grandes de los sectores ricos de la iniciativa privada, como son los bienes raíces y las grandes empresas.

Sin embargo, como lo han mencionado algunos especialistas, durante sus más de cincuenta años en el poder, la democracia cristiana italiana se vio envuelta en diversos escándalos que la vinculaban política y financieramente con la mafia italiana. Este asunto ha sido ampliamente documentado por Joan Queralt en su libro "Crónicas mafiosas"⁴⁴, donde se mencionan otras fuentes obscuras de financiamiento que empleó este partido para consolidar sus amplias redes de poder político a lo largo de la postguerra.

. Según Queralt, para comprender las relaciones de este partido con la mafia italiana, se debe partir de niveles de identidad, es decir que la democracia cristiana constituyó una confederación de corrientes unidas por un pacto de poder, cada una de las cuales asumía una representación de intereses tan diversos como precisos. Por ello, desde su origen algunas partes del conjunto de la democracia cristiana se encontraban ligadas por razones políticas y económicas a la mafia italiana, verdadera fuerza dominante en varias regiones y sectores de Italia. Esta situación se vio ejemplificada cuando, a principios de 1995, se suscitó el sorprendente enjuiciamiento del ex primer ministro italiano Giulio Andreotti por su presunta vinculación política con el crimen organizado. Esta situación también es indicativa del grave daño que los manejos políticos desaseados le han generado al sistema político italiano en su conjunto, pasando por sus sistema de partidos, que ahora se encuentra en crisis, precisamente por la falta de institutos políticos estables.

Observaciones:

Pocos partidos se han visto involucrados en tantos escándalos como la DC.

4.2.4.3. Partido Socialista Italiano.

Organización:

El PSI se estableció en 1892. Durante el período fascista permanecieron en el clandestinaje. En los años cincuenta, los socialistas permanecieron aislados del sistema político debido a sus lazos con el PCI, hasta que en 1963

⁴⁴ Queralt, Joan; "Crónicas Mafiosas"; Enfoque, suplemento de Reforma; págs. 12-17; México, 18 de septiembre de 1994.

participaron en una coalición centrista dirigida por los demócratas cristianos. A finales de los años setenta, el liderazgo del partido cayó en Bettino Craxi, quien le dio dinamismo al partido y en 1983 el PSI accede al poder en coalición con los demócratas cristianos, los liberales y los republicanos.

Los socialistas hacen énfasis en la necesidad de mejorar los servicios sociales, la justicia social y la eficiencia gubernamental. con Craxi, el partido se dirigió hacia la derecha del espectro político.

Los socialistas, fueron el partido que salió más dañado del escándalo de Tangentopoli, la gran mayoría de su liderazgo fue encarcelado, o bien cayeron en el descrédito total, a pesar de los esfuerzos de Giuliano Amato, un socialista con buena reputación que era Primer Ministro en los momentos más álgidos de Tangentopoli, para los socialistas, los escándalos de corrupción fueron su debacle, al grado de que para abril 1993, en las elecciones generales, a las que habían llegado como el partido en el poder, obtuvieron menos del 5% de los votos.

Ya para las elecciones de 1994, el "status quo" de la política italiana se había alterado notablemente, al volverse minoritarios los socialistas y, en menor medida, sus socios demócrata cristianos. La descomposición del sistema de partidos políticos tradicionales, se vio acompañada con un notable movimiento hacia la derecha de la política italiana en general, ejemplificado por el nuevo programa de los excomunistas del Partido Democrático de la Izquierda, quienes abandonaron la lucha de clases en aras de la democracia social, pero sobre todo, por el surgimiento de una gran coalición de derecha de nuevos partidos que ganaría las elecciones.

Muestra del resquebrajamiento de los partidos políticos tradicionales fue el surgimiento de la coalición liderada por el magnate de la televisión italiana y dueño del equipo de futbol Milán, Silvio Berlusconi, quien, siguiendo el ejemplo de Ross Perot, decidió lanzarse a la arena política con la formación de un partido político propio, sin ideología definida, ni organización o trabajo de base.

conocido como Forza Italia, una organización de centro derecha que gozaba de gran popularidad en todo el país. Forza Italia pretendía basar su arrastre popular en la utilización personal de los medios electrónicos y la popularidad de su equipo de fútbol, el Milán. Su gobierno no duraría el año, pese a su mesianismo que pretendía "salvar Italia", haciendo alusión al nombre de su organización, Forza Italia, que de hecho es el "grito de guerra" de los tifosi, los aficionados al fútbol, cuando apoyan a los azurri, la selección italiana de fútbol.

A pesar del gran entusiasmo despertado por su ingreso a la política, Berlusconi no tenía la fuerza suficiente para hacerse del poder, por lo que se concentró en la creación de una gran coalición de derecha con dos controvertidos socios. Por un lado, la Liga del Norte, antes llamada Lega Lombarda, de Umberto Bossi, un partido que en sus inicios se había caracterizado por una demagogia separatista, pero que en aras de una mayor aceptación electoral había alterado su discurso por una propuesta en pos de la federalización de Italia, la cual es muy bien recibida en las zonas industriales del norte del país. Por el otro lado, se encontraba la Alianza Nacional, antes conocida como el Movimiento Social Italiano y dirigida por Gianfranco Fini, un movimiento neofascista de gran arraigo en el sur de Italia, y que entre sus miembros más populares cuenta con Alessandra Mussolini, nieta del Duce.

En las elecciones parlamentarias de marzo de 1994 Berlusconi se hizo del poder, cuando Forza Italia obtuvo el 21% de los sufragios, mientras que sus contrincantes del Partido Democrático de la Izquierda obtuvieron el 20.4%. Esta votación, aunada a la obtenida por la Liga del Norte y la Alianza Nacional, llevó a que la coalición alcanzara el 58% de los votos, frente al 34% que el Partido Democrático de la Izquierda y sus aliados lograron reunir.

A pesar de su fuerza cameral, el nuevo gobierno tuvo problemas casi inmediatamente, cuando el líder de la Liga del Norte, Umberto Bossi, rechazó públicamente la participación de la alianza Nacional debido a su filiación neofascista, y posteriormente le disputó el liderazgo del gobierno a Berlusconi

argumentando que se encontraba demasiado comprometido por sus intereses económicos para poder dirigir el país. Aunque estas desavenencias fueron superadas y Berlusconi logró formar gobierno con el apoyo de la Liga del Norte y de la Alianza Nacional, su coalición ya se encontraba debilitada, por lo que nueve meses después, tras una serie de escándalos de corrupción de sus familiares, Berlusconi se vio obligado a dimitir, tomando su lugar Lamberto Dini, quien contó con el apoyo del Partido Popular, la Alianza Democrática de Mario Segni, los progresistas federalistas y el Partido Socialista, que así iniciaba su recuperación tras los escándalos de Tangentopoli, con la cual este partido ha regresado a la escena nacional.

Las oficinas del Partido Socialista Italiano se localizan en: Vía del Corso, 476 00186 Roma, Tel.: 677.81.

Financiamiento:

El Partido Socialista recibe un 10% del total de los fondos públicos distribuidos a los partidos. Otras fuentes formales de financiamiento son las cuotas de afiliación, contribuciones privadas y dinero ganado de empresas cooperativas que representan un fuerte ingreso.

Además de estas fuentes, los partidos obtienen su financiamiento por otros medios. Tal es el caso de la repartición de las "comisiones". Esto, según han explicado los especialistas, sucede de la siguiente manera: los ayuntamientos locales asignan una concesión o una obra a una empresa privada, ésta, en "agradecimiento" al gobierno por el otorgamiento de la obra, cede una comisión de su costo y sus ganancias, que oscila entre el 40 y el 60% posteriormente esta cantidad se la dividían los entonces tres partidos más grandes (democracia cristiana, socialista italiano y demócrata de la izquierda, el antiguo partido comunista) en partes iguales, aunque últimamente en proporciones mayores de hasta el 60% de la comisión para los socialistas. Este peculiar método proporciona grandes capitales a los partidos. Las comisiones provenían de las industrias más importantes como la Cogefar, Fiat y Torno, entre otras. Esta "sociedad" de los partidos ha llegado a los titulares recientemente en un nuevo escándalo concerniente a la financiación de los partidos. En este escándalo han

sido arrestados varios funcionarios partidistas encargados de estas operaciones, entre ellos Enzo Pope, responsable de la Cogefar, Luigi Cardenale de los comunistas, Sergio Radelli de la democracia cristiana y Paolo Pilliteri, Renato Marsani y Carlo Tognoli, de los socialistas.

Sin embargo, los implicados directamente no han sido los únicos afectados por este escándalo que surgió en Milán (en control de los socialistas). Bettino Craxi, secretario general del Partido Socialista había planeado cuidadosamente una estrategia cuatripartita, es decir, una coalición democracia cristiana - socialista - socialdemócrata - liberal, para regresar como Primer Ministro. Esta aspiración cayó por tierra a raíz del escándalo en Milán donde Mario Chiesa (PSI) confesó el caso de las comisiones, acentuando que en las elecciones de 1990, "Bobo" Craxi, hijo de Bettino Craxi, se encontraba en su estructura sosteniendo los gastos de organización. Craxi no estaba de acuerdo con la candidatura de su hijo, pero terminó por ceder. Esta situación, aunque en ese momento no le trajo responsabilidades legales, sí trajo consigo un serio desprestigio político para Craxi que vio cómo se desvanecieron sus posibilidades de formar un gobierno.

Según los acuerdos alcanzados entre los tres partidos más importantes, a los socialistas les corresponde el sector empresarial como fuente de financiamiento.

El Partido Socialista tampoco salió indemne en el escándalo del Banco Ambrosiano. Cuando Roberto Calvi, presidente del banco, se vio envuelto en el escándalo, busca el apoyo de la democracia cristiana, pero debido al poco éxito y a sugerencia del socialista Umberto Ortolani, miembro de la Logia masónica P-2, concede un préstamo por 21 millones de dólares al partido de Bettino Craxi para que libere su situación deudora. Según Calvi, concedió este préstamo sin tener garantías, debido a que Ortolani le dio a entender sin ambages que, si no acataba sus instrucciones alguien podría arruinarle.

La situación política italiana se tornó tan difícil tras las revelaciones de Tangentopoli, que Bettino Craxi se vio obligado a hacer un discurso el 3 de julio

de 1992 que con el tiempo sería profético. Advirtió: "Buena parte del financiamiento político es irregular o ilegal... pero no es y no puede ser considerado ni utilizado por nadie como un explosivo para hacer saltar un sistema, para deslegitimizar una clase política".

Ahora, ante la vorágine de acusaciones desatadas por las investigaciones de las cortes, Bettino Craxi se encuentra exiliado en Túnez, en tanto los investigadores rastrean sus "fondos negros" en Suiza, Panamá, el Caribe y hasta en Cuernavaca.

Observaciones:

Este partido no se ha quedado muy atrás con respecto a la antigua democracia cristiana en la diversidad de sus fuentes de financiamiento, aunque en cuanto a los escándalos, los socialistas superaron con creces a la democracia cristiana italiana. Es relevante señalar que parte importante de la asesoría en materia de negocios del PSOE, surge de una íntima relación con el PSI.

En términos generales, la situación financiera de los partidos políticos italianos es poco transparente, pese a una amplia regulación para normarla. De acuerdo a la ley, los partidos deben de publicar sus ingresos y egresos el 30 de abril de cada año. El análisis de los mismos deja entrever lagunas, como se aprecia a continuación:

INGRESOS Y EGRESOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS ITALIANOS, 1984 (en millones de liras).

Partido Político	Ingreso 1984	Egresos 1984	Déficit 1984	Déficit total
Democracia Cristiana (hoy, Partido Popular)	50,188.20	61,804.30	11,616.10	-13,212.90
Partido Comunista Italiano (hoy, Partido Democrático de la Izquierda)	108,356.80	108,266.70	+90.10	-23,708.90
Partido Socialista Italiano	30,953.40	33,865.60	-912.10	-10,953.20
Movimiento Social Italiano (hoy, Alianza Nacional)	9,123.60	9,172.30	-48.70	-3,642.90
Partido Social Democrático Italiano	8,160.70	9,546.00	-1,385.30	-6,659.30
Partido Radical	6,709.20	7,327.70	-518.40	+439.90
Partido Liberal Italiano	6,011.60	6,445.40	-433.80	-2,997.10
Partido Republicano Italiano	5,865.60	6,270.00	-404.40	-1,003.80
Democracia Proletaria	2,798.50	3,029.50	-230.90	-580.80

Fuente: Alemán Velasco, Miguel. "Las Finanzas de la Política" pág. 196.

Como se observa del cuadro anterior, desde principios de los ochenta, casi todos los partidos políticos italianos registraban altos déficits presupuestales, situación que denota serias deficiencias administrativas de los mismos. La tolerancia gubernamental de esta situación generalizada a la larga afectó severamente al sistema de partidos en su conjunto para principios de los noventa.

4.2.5. ALEMANIA.

4.2.5.1. Unión Cristiana Democrática.

Organización:

El partido se formó en 1945. De 1949 a 69 fue la fuerza dominante, pasando a ser de 1969 hasta 1982 fuerza opositora. Con la caída de Helmut Schmidt, los demócrata cristianos adquieren nuevamente un poder mayoritario.

El partido aboga por los derechos de la propiedad privada y está en contra de la intervención estatal. Una de sus políticas es la de economía social de mercado, oponiéndose al comunismo.

Las oficinas principales se encuentran en Konrad Adenauer Haus, Friedrich Ebert Alle 73-5 D-530, Bonn 1. Teléfono 54 41; Telex 88 68 04; Fax 54 42 16.

Financiamiento:

A principios de la década de los ochenta, el 30% de los ingresos provenía de cuotas de los miembros, 25% de contribuciones privadas, principalmente de negocios y cerca de 30% de subsidios estatales. La dependencia de las cuotas de los miembros siempre ha sido menor en el UCD que en el Partido Social Demócrata debido a una financiación básicamente empresarial (por medio de fondos). Las cuotas se fijan en una escala cambiante relacionada al ingreso, con una contribución anual de 36 marcos y un pago promedio de 60 marcos.

En años recientes, con los cambios en la legislación, el aumento de los afiliados y los subsidios estatales ha beneficiado al partido, reduciendo su dependencia de los financiadores de la gran industria, tradicionalmente una

fuerza siniestra en la política alemana debido a su historial en el ascenso y financiamiento del Partido Nacional Socialista durante el Tercer Reich, aunque no hay ninguna señal de que esta fuente se esté esfumando.

En 1990, de sus 86 grandes donadores, el UCD recibió sus aportaciones más fuertes de parte de las empresas de la industria química: 787 mil marcos; le siguieron el Deutsche Bank con 767 mil marcos y Daimler-Benz con 644 mil marcos.

Los ingresos totales del UCD han llegado a ser de 339.6 millones de marcos, la mitad de éstos provinieron de los subsidios estatales a los partidos: 141.9 millones para el financiamiento de campañas electorales y 8.1 millones a cargo de "iguales" por desventajas electorales. La segunda posición más importante en sus cuentas son las cuotas de los miembros: 86.6 millones de marcos.

Observaciones:

Al igual que los Torys británicos, es un partido en que el gran capital ejerce una gran influencia, aunque ha logrado reunir un amplio financiamiento de parte de sus afiliados.

4.2.5.2. Partido Social Demócrata.

Organización:

El PSD se fundó en 1875. A partir de 1949 hasta 1969 se mantuvo como fuerza opositora. Con la adopción de un nuevo programa, convirtiéndose de partido de clase a uno que incluía a toda la gente, que encontraba sus raíces en la ética cristiana, en el humanismo y la filosofía clásica, la popularidad del partido aumentó, logrando llegar a la cancillería. Se mantuvieron en el poder hasta 1982 cuando cayó Helmut Schmidt.

El partido aboga por el incremento de la intervención del gobierno en la planeación y dirección de la economía. También busca el aumento del Estado benefactor y una reforma educativa.

Las oficinas centrales se localizan en Erich Ollenhauer Haus, Ollenhauer Strasse 1, 5300, Bonn. Teléfono 5321; Telex 2 28 36 20; Fax 53 24 10.

Financiamiento:

El PSD depende fuertemente en las cuotas de afiliación como fuente de financiamiento. El aumento en la afiliación ha hecho que ésta represente un ingreso de gran peso (36%), además de que las cuotas están fijadas en una escala cambiante de acuerdo al ingreso, en un promedio de 46 marcos. Empleados, tanto federales como estatales, tienen que pagar una proporción de su salario, que representa un 7% de la cuenta. Los subsidios del Estado (federal y estatal) representan un 31%, mientras que las contribuciones voluntarias son un 10%.

El partido socialdemócrata recaba cuotas de sus miembros por 129 millones de marcos, casi tanto como por vía de los subsidios (137.1 millones de marcos). Sus ingresos totales llegan a 343.7 millones de marcos y sus egresos 354.4 millones.

Por ejemplo, en 1990 una fuente de financiamiento para el PSD fueron los donativos de Daimler-Benz (no se publicó cuánto) y de Deutsche Bank (180 mil marcos), asimismo de la línea aérea de Colonia, KFG, recibió 130 mil marcos.

Observaciones:

La inhabilidad del partido para contar con contribuciones lo hace especialmente sensible a las variaciones en las contiendas electorales y a las fluctuaciones de los miembros en el partido. No obstante, sus fundaciones como la Friederich Ebert y las empresas controladas por el partido le permiten desarrollar actividades políticas de corte académico y desempeñar un fuerte activismo internacional. Su liderazgo, tanto bajo Willy Brandt como con Helmut Schmidt, le ha otorgado un amplio prestigio internacional.

A continuación se exponen los porcentajes de ingresos por distintas entradas de los diversos partidos políticos alemanes. (1990):

Partidos	Cuotas de miembros	Subvenciones *	Donativos	Varios
UCD	26.60	46.40	21.90	6.40
PSD	40.60	43.10	11.50	4.80
PDL	13.50	54.90	27.50	4.10
USC	17.70	39.20	39.80	3.30
Verdes	23.60	45.10	23.80	7.50

* restitución de gastos de campaña y compensaciones.

II. AMÉRICA.

4.3. PARTIDOS POLÍTICOS EN LAS MONARQUÍAS PARLAMENTARIAS.

4.3.1. CANADÁ.

Organización.

Los tres principales partidos políticos canadienses tienen tradiciones propias de financiamiento con el Partido conservador Progresista en un extremo del espectro, siendo históricamente el principal recipiente de contribuciones de las grandes corporaciones y sectores más afluentes de la sociedad; en el otro extremo se encuentra el Partido Nueva Democracia (NDP), ligado desde su origen al movimiento sindical. Los Liberales se ubican más cerca de la clientela de los conservadores que del movimiento obrero organizado, atrayendo en especial las simpatías de los profesionistas y de las clases medias urbanas.

Históricamente, los partidos políticos en Canadá siempre enfrentaron dificultades para su financiamiento, especialmente en períodos en que no había elecciones. Cabe señalar que desde la década de los veinte, los liberales habían intentado consolidar su financiamiento, solicitando a sus cerca de 240 Asociaciones Liberales Distritales donaciones anuales de 250 dólares cantidad para el mantenimiento de sus oficinas en Ottawa. Este esfuerzo no tuvo mucho éxito.

Los conservadores, por su parte, intentaron en 1943 "democratizar" su base financiera poniendo en marcha una Campaña Financiera Popular, solicitando donaciones pequeñas de 25 dólares can. a grandes grupos de

personas de diversas clases sociales. Esta campaña financiera no logró siquiera cubrir sus propios gastos y el partido se vio obligado a seguir dependiendo de la buena disposición de los grandes intereses económicos que tradicionalmente contribuían a su sostenimiento.

No fue hasta la promulgación del Election Expenses Act de 1974 que el financiamiento de los partidos políticos fue reglamentado con legislación propia más allá del código penal. Dicha legislación tuvo un enorme impacto en las finanzas de todos los partidos políticos e incluyó legislación que sentaba precedentes en la materia para otros países.

Actualmente, los partidos políticos dependen fuertemente de las contribuciones de sus simpatizantes y militantes y, gracias a la nueva legislación, de un espectro más amplio de la sociedad.

El Acta Electoral de Canadá establece restricciones para los importes que los candidatos y partidos pueden gastar en ciertos rubros, de acuerdo a una fórmula basada en el número de votantes registrados en el padrón de cada distrito electoral.

Tomando en consideración que la distribución geográfica de la población es muy dispersa, y con el fin de mantener un equilibrio entre el tamaño del territorio o la provincia, se incluye un factor de cálculo que afecta la superficie del distrito hasta un límite.

De acuerdo a los datos oficiales, el gasto total realizado en 1984 representó 5.75 dólares canadienses por votante elegible. La autoridad hacendaria del país ofrece reembolsos parciales a los candidatos y a los partidos políticos registrados que satisfagan las condiciones que el Acta establece.

El espíritu de la ley canadiense indica que tanto el partido, como el propio candidato deberán ser muy cuidadosos en la selección de los miembros que participan en las campañas para evitar manejos fraudulentos. Estas reglas

también aseguran que aquellos candidatos con más recursos no tengan una mayor ventaja.

Al término de cada elección, todos los candidatos y sus partidos deben presentar una detallada relación de gastos auditada. Los gastos correspondientes a la auditoría son reembolsados por el gobierno canadiense.

El sistema de cálculo de topes de campaña lo establece la Sección 210, del Acta Electoral de Canadá, en donde se establece una fórmula acumulativa para el cálculo de los importes de los "gastos máximos de elección".

GASTOS MÁXIMOS DE ELECCIÓN

Habitantes por distrito	Valor/habitante (\$ can)
1 - 15,000	1.00
15,001 - 25,000	0.50
25,001 en adelante	0.25

Este sistema establece un valor decreciente a medida que se incrementa la población. En el caso de que se trate de distritos electorales en donde existen menos de diez electores por kilómetro cuadrado, el sistema de cálculo descrito será el que resulte de aplicar el cálculo en 1.00 dólares canadienses, más 0.15 dólares canadienses por kilómetro cuadrado del distrito. En ningún caso, el importe calculado con la fórmula anterior podrá ser mayor al 25% del importe calculado antes de agregar los 0.15 dólares canadienses por kilómetro cuadrado.

Cabe señalar que una comparación del sistema de topes canadiense con los establecidos previamente por Francia e Inglaterra denota un perfeccionamiento del primero sobre los segundos, toda vez que toma en consideración diferencias territoriales y demográficas entre los distritos electorales, buscando siempre la igualdad de condiciones.

En Canadá, el instituto encargado de la supervisión del buen desempeño de los comicios de ese país se llama Elections Canada. Surgió como resultado de las reformas electorales de 1974, y se ha constituido en un agente electoral

respetado por todas las fuerzas políticas del país. También es una rara muestra de consenso en un país tan dividido en torno a cuestiones federales y constitucionales, como es el Canadá.

Los tres principios básicos del sistema electoral canadiense son: igualdad, transparencia y participación. El actual sistema electoral es básicamente el mismo derivado de la reforma de 1974. El Federal Elections Act tiene cuatro logros principales. Primero, establece límites a los gastos en que incurran los partidos y los candidatos en elecciones generales y parciales. Segundo, provee de un reembolso parcial del erario a los gastos electorales incurridos por candidatos y partidos. Tercero, requiere hacer públicos del origen de las donaciones individuales y empresariales de más de 100 dólares canadienses, tanto a partidos como a candidatos.

Entre los efectos inmediatos de la legislación de 1974, se encuentra un crecimiento del número de donadores, así como la cantidad de recursos obtenidos por los partidos, llegando incluso a salvar de la bancarrota a algunos partidos, incluido el Partido Conservador, quien se encontraba a punto de declararse en quiebra.

**NUMERO DE DONANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS
CANADIENSES EN EL PERÍODO 1979-1988
(solamente en elecciones generales)**

Año	Liberal	Conservador	NDP
	Número	Número	Número
1979	17,226.00	42,948.00	65,031.00
1980	22,606.00	37,884.00	63,699.00
1984	35,631.00	114,485.00	81,261.00
1988	37,911.00	67,926.00	120,703.00

Fuente: Alemán Velasco, Miguel. "Las Finanzas de la Política" pág. 202.

Como se aprecia en el cuadro anterior, se da un crecimiento importante en el universo de donadores de los tres institutos políticos, siendo el caso más destacado el del NDP, el cual duplicó su número de contribuyentes. Por lo mismo, los cambios a la legislación electoral generaron importantes

incrementos en la recaudación de los partidos. En el caso del NDP, se cuadruplicaron sus ingresos en el mismo periodo.

**RECAUDACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS CANADIENSES EN
EL PERÍODO 1979-1988
(solamente en elecciones generales)**

Año	Liberal	Conservador	NDP
	cantidad	cantidad	cantidad
1979	5,220,520.00	8,375,716.00	4,741,281.00
1980	6,217,795.00	7,564,120.00	4,920,447.00
1984	10,553,316.00	21,145,920.00	10,371,018.00
1988	13,211,364.00	24,520,364.00	18,745,770.00

Fuente: Alemán Velasco, Miguel. "Las Finanzas de la Política" pág. 203.

En relación a las disposiciones de transparencia, se dieron dos tendencias: los grandes donadores empresariales comenzaron a otorgar montos similares a los principales partidos y a diferencia de años anteriores, distribuyeron sus contribuciones a lo largo del período parlamentario de cuatro años, lo que contribuyó a donaciones más modestas, pero más estables para los partidos. Otro efecto fue que, mediante la transparencia se han desalentado las contribuciones excesivas por parte de empresas que buscan influir en las licitaciones públicas.

En términos generales, la experiencia canadiense sobre los topes a los gastos de campaña es bien percibida por todos los partidos, pero se reconoce que una forma tan importante como los topes para limitar los gastos de campaña es la reducción de la duración de las mismas. En Canadá, el período legal de campaña es generalmente de 51 días, este reducido período se debe fundamentalmente a que es un sistema parlamentario, en donde el Primer Ministro, su gabinete, y los líderes de la oposición, sólo hacen campaña en su distrito electoral, y en contadas ocasiones visitan algún otro, pero sólo como una muestra de apoyo al candidato de esa circunscripción.

4.3.1.1. Partido Conservador Progresista.

Organización:

El Partido Conservador gobernó a Canadá casi la totalidad de los treinta años que duró el estatuto de Dominio sobre Canadá (1867-1897). En un principio, el Partido Conservador tenía su base electoral en los canadienses angloparlantes y los conservadores religiosos de Quebec, cuando ambos grupos se caracterizaban por el apoyo a políticas en pro del Imperio Británico, y en contra de los Estados Unidos.

A los conservadores se les identificaba con las políticas diseñadas para promover el desarrollo de una base manufacturera autónoma en Canadá, como eran la "Política Nacional", en cuanto a tarifas y trabas comerciales restrictivas.

Su primera gran debacle electoral fue en 1917, como consecuencia de la crisis de conscripción, cuando los franco canadienses, quienes se oponían a la guerra, lograron culpar exitosamente a los conservadores del involucramiento canadiense en la Primera Guerra Mundial. Años después, los conservadores regresaron al poder, sólo para estar en este cuando estalló la Gran Depresión de 1929, lo que le dio a la gente suficientes motivos para no votar por ellos.

El Partido Conservador logró remontar estos problemas cuando en 1942 se convirtió en el Partido Conservador Progresista, a raíz de que John Bracken, Líder del Partido Progresista se unió al Partido Conservador como su líder. Con lo anterior, el Partido Conservador, al que se le consideraba antigranjero, comenzó a construir una base de seguidores en las áreas rurales de las provincias.

El Partido Conservador se caracteriza, al igual que el Nuevo Partido Demócrata, por una fuerte federalización en su estructura, manteniendo autonomía las organizaciones conservadoras provinciales con respecto a la organización nacional del Partido. Los Conservadores sostienen una reunión general semianual, con delegados de los distritos federales, sus asociaciones

juveniles y de mujeres, así como las organizaciones provinciales, es en estas reuniones que se elige a los principales funcionarios del Partido.

Los Conservadores cuentan con un Ejecutivo integrado por alrededor de 125 personas, casi todas nombradas por el liderazgo del Partido. El centro del poder al interior del partido es un comité integrado por doce miembros, que incluye a los principales funcionarios del partido, reuniéndose regularmente.

Sus oficinas se localizan en: 178 Queen Street, Ottawa, Ontario.

Financiamiento:

A raíz de que en Canadá se aprobó en el Federal Elections Act de 1974, un sistema de créditos fiscales, en lugar de deducciones fiscales, a los individuos y empresas que donen recursos a partidos y candidatos, el Partido Conservador ha ampliado su base financiera, por medio de un sistema de correo directo, así como de la creación del "Club de los 500", integrado por donadores de 1.000 dólares canadienses, además de permitirle realizar cenas con mayor frecuencia para recaudar fondos. De hecho, la nueva legislación vino a rescatar las finanzas de los conservadores, quienes tras sufrir una derrota por parte de los liberales en 1974, antes de que la ley entrara en vigor, estaban contemplando declarar al partido en bancarrota.

Los principales programas de recaudación del Partido Conservador son:

1) Correo Directo. Obtienen listas de los simpatizantes y donadores en el pasado, para solicitarles fondos, aunque, con este sistema entran en competencia con sus organizaciones distritales.

2) "Los 500". Donadores de más de mil dólares canadienses, quienes tienen cenas o comidas privadas con personalidades del partido.

3) El Programa Corporativo. Programa regional para atraer recursos de empresas privadas.

4) Los eventos del Primer Ministro. Cuando se encontraban en el poder, se sostenían encuentros privados y cenas con el Primer Ministro, a un costo de 500 dólares canadienses.

Hace unos años el Partido Conservador se propuso lanzar un almanaque político en el que se vendiera publicidad, y en el pasado intentó lanzar una tarjeta de crédito de afinidad, pero no se continuó con el esfuerzo, sin embargo, el Partido Conservador de Ontario sí cuenta con una tarjeta de crédito de afinidad.

INGRESOS DEL PARTIDO CONSERVADOR A NIVEL FEDERAL

Contribuciones:	1991	1992
	Miles de dólares	Miles de dólares
Organizaciones Individuales	5,367.00	4,686.00
Comerciales	6,660.00	6,350.00
Otras Organizaciones	9.00	10.00
Otros Ingresos	234.00	251.00
TOTAL DE INGRESOS	12,270.00	11,297.00

EGRESOS DEL PARTIDO CONSERVADOR A NIVEL FEDERAL

Operaciones:	1991	1992
	Miles de dólares	Miles de dólares
Asignaciones a los distritos y a otras organizaciones partidistas	9,638.00	8,798.00
Elecciones parciales	2,130.00	1,793.00
	-----	44.00
TOTAL DE EGRESOS	11,768.00	10,635.00

Como se aprecia, el Partido Conservador sigue dependiendo principalmente de empresas y organizaciones comerciales, aunque el 79% de las 34,799 contribuciones recibidas que conforman los montos señalados, provinieron de donaciones de individuos. Dichos fondos son manejados por la PC Canada Fund, un fideicomiso de ese partido, el fideicomiso que por ley deben tener los partidos registrados en ese país. Por último, en cuanto a las cuotas de los miembros, estas se cubren en las organizaciones provinciales, y no a la organización a nivel nacional.

4.3.1.2. Partido Liberal de Canadá.

Organización:

El Partido Liberal del Canadá surgió como la contraparte colonial del Partido Liberal (Whig) de Gran Bretaña. luego de que Canadá obtuvo el estatus de dominio en 1867. Los fundamentos originales del Partido Liberal eran el anticlericalismo en Quebec; y el libre comercio y el anticonservadurismo en Ontario; mientras que su base electoral en el resto del territorio eran los granjeros anglófonos. El Partido Liberal se caracterizaba por un fuerte carácter librecambista y una política anticolonial, y siempre ha bienvenido el capital estadounidense para el desarrollo industrial, en contraposición de los conservadores, quienes hasta hace poco se oponían a las inversiones de sus vecinos del sur.

Desde 1867, fecha en que como se comentó, Canadá se convirtió en dominio, el Partido Liberal ha tenido solamente nueve líderes, de los cuales siete han llegado a ser Primer Ministro. Entre sus más prominentes líderes se encuentran Sir Wilfred Laurier, el primer francocanadiense que llegó a Primer Ministro (1896-1911), quien encabezó al Partido Liberal por treinta años, e instituyó la tradición de alternancia entre anglófonos y francófonos en el liderazgo del Partido Liberal; William Lyon Mackenzie King; Louis St. Laurent, líder y Primer Ministro entre 1948 y 1957; Lester Pearson; Pierre Elliot Trudeau; y por último Jean Chrétien, actual líder, y artífice de la apabullante victoria sobre los conservadores en 1993.

El Partido Liberal es el único de los tres principales partidos canadienses que busca unir su estructura nacional, con las organizaciones provinciales del partido. Los liberales celebran convenciones nacionales cada dos años, para decidir sobre la política a implementar, así como para elegir liderazgo. A las convenciones nacionales asisten delegados del Parlamento, de las organizaciones provinciales, de las legislaturas locales, de las asociaciones de votantes, así como de las tres comisiones especiales que integran el partido: de la Juventud, de las Mujeres, y de los Aborígenes. Los delegados a una convención sirven

como consejo consultivo del Ejecutivo Nacional del Partido Liberal hasta que se verifica la siguiente convención.

El Ejecutivo Nacional del Partido Liberal está conformado por 34 personas, que son: los funcionarios del partido a nivel nacional, los líderes administrativos de las organizaciones liberales a nivel provincial, y las comisiones de la Juventud, de las Mujeres, y de los Aborígenes. La selección de los funcionarios del partido Liberal a nivel nacional está fuertemente influenciada por los presidentes de las organizaciones del partido a nivel provincial, y de las dos comisiones afiliadas (Juventud, Mujeres y Aborígenes).

Dirección: 102 Bank Street, Ottawa, Ontario.

Financiamiento:

Para sus actividades de financiamiento (recaudación, administración, presupuestación y erogación), el Partido Liberal del Canadá cuenta con el Comité de Gerencia Financiera, integrado por: el encargado de finanzas, el presidente del partido, el secretario-tesorero, el presidente del Comité de Ingresos, el presidente de la Agencia Liberal Federal, el vicepresidente de Finanzas de la Comisión de Jóvenes Liberales, una representante de la Comisión Liberal de Mujeres, el vicepresidente de Finanzas de la Comisión de Aborígenes, los seis vicepresidentes regionales, y el director nacional (con voz, pero sin voto).

Este Comité de Gerencia Financiera es el encargado de la presupuestación, así como del diseño de los planes de financiamientos, y está encabezado por el Encargado de Finanzas, el cual es designado por el Presidente del Partido, en acuerdo con el Líder del Partido, y sujeto a la aprobación del Ejecutivo Nacional. Por su parte, el Comité de Ingresos es un subcomité del Comité de Gerencia Financiera, el cual es el responsable de la recaudación de fondos para el partido; su presidente es designado por el Encargado de Finanzas, pero sujeto al acuerdo del Presidente y del Líder del Partido.

El Comité de Gerencia Financiera reporta anualmente a los miembros y simpatizantes del Partido Liberal sobre el estado de las finanzas, el cual es distribuido a las asociaciones locales o provinciales, al igual que a las tres comisiones y a las asociaciones de votantes, en un plazo no mayor de seis meses tras la conclusión del año al que se refiere el informe.

El Partido Liberal recolecta sus recursos por dos vías principales significando cada una la mitad aproximada de su recaudación. La primera vía es a través de las contribuciones individuales de más de 30,000 personas, mientras que la segunda vía es por medio de más de seis mil empresas y organizaciones de donantes. El partido tiene dos gastos importantes, los cuales ocupan la mayoría de su presupuesto: las elecciones, que llegan a absorber alrededor del 55% de sus ingresos, y la Convención Nacional del Partido, la cual representa un gasto aproximado del 38% del total de su presupuesto, aunque la autoridad electoral, tal y como lo estipula la ley, le reembolsa una parte de sus erogaciones.

El Partido Liberal es considerado como el instituto político del Canadá menos exitoso en cuanto a recaudación de fondos, de entre los tres partidos principales. Generalmente, en el periodo entre elecciones no recaudan lo suficiente para mantener su publicidad, aunque algunas cadenas de televisión por cable le ceden tiempo. Como resultado de sus problemas par allegarse recursos, el Partido Liberal tiene una deuda de 3.2 millones de dólares canadienses.

4.3.1.3. Nuevo Partido Demócrata.

Organización:

El Nuevo Partido Demócrata (NDP) surgió en 1933 tras la unificación del Partido de los Granjeros Unidos, el Partido Socialista del Canadá, y varios partidos menores, sus integrantes eran inmigrantes europeos. Desde su origen, y hasta 1961, se le conocía como la Federación Cooperativa de la Mancomunidad, en que cambió su nombre al actual.

El Nuevo Partido Demócrata busca instaurar el socialismo y poner fin al capitalismo. Desde sus orígenes, el partido tiene dos grandes bases electorales, por un lado, los granjeros en Manitoba y Saskatchewan; y por el otro, los trabajadores de Ontario y Columbia Británica. Aunque nunca han formado gobierno, han llegado al poder en Saskatchewan (1971-82) y en Columbia Británica (1972-1975).

Este partido observa una estricta separación entre su organización nacional y el partido a nivel local, funcionando éstas como unidades separadas, sin embargo, realizan convenciones federales bianuales, con la participación de delegados de las organizaciones provinciales, las asociaciones federales, algunos sindicatos y organizaciones de granjeros, así como los Jóvenes Nuevos Demócratas.

Entre convenciones, el Consejo es la principal autoridad. Dicho Consejo está integrado por más de cien miembros, veinte de los cuales son electos por la convención, veinte por las convenciones provinciales y los funcionarios partidistas en las provincias. Por su parte, los sindicatos y grupos de granjeros afiliados al Nuevo Partido Demócrata también eligen miembros del Consejo. Este, a su vez, elige de entre sus miembros al Ejecutivo, el cual está integrado por 28 miembros, el cual es el centro del poder del partido, y se reúne frecuentemente.

El Nuevo Partido Demócrata es miembro de la Internacional Socialista. Su dirección es: 301 Metcalfe Street, Ottawa, Ontario.

Financiamiento:

El Nuevo Partido Demócrata es el partido canadiense que proporcionalmente recibe menos dinero por la vía de contribuciones individuales, por lo que ha buscado fuentes alternas que le provean de los recursos de que requiere. Este es el caso de su tarjeta de crédito de afinidad con el Bank of Montreal y Visa Mastercard, mientras que todos los parlamentarios que pertenecen a esta fracción tienen el compromiso de pagar una cuota de 1.000 dólares canadienses de su dieta legislativa, y todos los candidatos están

obligados por un contrato a entregar el 90% del reembolso que el gobierno les hace equivalente al 25% de sus gastos totales de campaña.

En cuanto a la distribución de sus fuentes de financiamiento, dos terceras partes provienen de individuos, mientras que el resto de las contribuciones son por medio de los sindicatos, el cual es uno de los aspectos distintivos del NPD como el único partido político canadiense que tiene una relación orgánica con los obreros organizados. En cuanto a las corporaciones y empresarios, estos representan una mínima proporción de los recursos totales.

Al igual que con los Conservadores, el Nuevo Partido Demócrata se vio muy beneficiado por la Federal Elections Act de 1974, ya que los créditos fiscales le permitieron recaudar millones de dólares canadienses en pequeñas donaciones, con lo que no sólo redujeron su dependencia con respecto a los sindicatos, sino que incluso acortaron la brecha, que en materia de financiamiento, los distanciaba de sus contrincantes del Partido Liberal y del Conservador.

Tal como se comentó anteriormente, el NPD tiene una organización de gran autonomía entre las organizaciones del partido a nivel provincial, con respecto a la sede nacional, esto también se refleja en el financiamiento, en donde la recaudación la hace el NPD a nivel provincial, sin embargo, el 15% del total recaudado se le envía a la sede nacional.

4.4. PARTIDOS POLÍTICOS EN REPÚBLICAS PRESIDENCIALES.

4.4.1. ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA.

Organización:

El sistema político norteamericano goza de una cierta excepcionalidad, situación por la cual sus partidos políticos son muy similares y sólo reflejan diferencias de matiz al interior de un sistema caracterizado por compromisos concertados.

El Partido Demócrata es el más antiguo, sus orígenes se remontan a Thomas Jefferson, segundo presidente de esa nación. Tuvo su origen en el sur, entre la aristocracia de las plantaciones, pero a raíz de la derrota del sur en la guerra de Secesión, el Partido Demócrata se ha caracterizado como el partido de las minorías y las posiciones progresistas-moderadas, aunque su principal baluarte sigue siendo la población blanca de clase media de esa región.

El Partido Republicano surgió en el norte industrial, representando tradicionalmente el proyecto librecambista de esta región. En la actualidad agrupa a los grupos conservadores, la derecha moderada y los grupos económicamente más favorecidos.

En un principio estos partidos representaban proyectos disímiles: el del Norte vs. el del Sur, pero desde la guerra de Secesión han ido convergiendo, abandonando algunas posiciones y adoptando otras, situación que los ha hecho prácticamente iguales.

Aunque la filiación partidista es muy importante, los partidos se encuentran más bien aislados de la política, debido a la inexistencia de disciplina partidista al interior del Congreso y la alta autonomía de sus miembros, por lo que las bancadas de los partidos no votan en bloque.

En los últimos años se ha profundizado una tendencia entre los votantes a atunombrarse "independientes" en lugar de demócratas o republicanos, situación que ha debilitado a los partidos, lo que aunado a las múltiples restricciones a las contribuciones y a sus finanzas ha terminado por debilitar a ambos partidos⁴⁵.

Financiamiento:

El financiamiento de las campañas políticas de EE.UU. tiene sólo cinco fuentes reconocidas por la ley:

- Fondos federales de la Tesorería
- Contribuciones del partido

⁴⁵ Alemán Velasco, Miguel. "Las Finanzas de la Política" op. cit.

- Contribuciones individuales
- Contribuciones de un Comité de Acción Política (PAC)
- La fortuna personal del candidato

Una sexta fuente, producto de una laguna legal, es el "soft Money", la cual consiste en la canalización de grandes contribuciones de una empresa, muy por encima de los límites legales, a través de las organizaciones partidistas en los estados, los PACs simpatizantes, así como el financiamiento indirecto. Este último consiste en la erogación de dinero en campañas publicitarias negativas hacia el contrincante, por medio de grupos de interés.

Los fondos federales y los subsidios a los partidos y los candidatos son de varios tipos: un subsidio para organizar sus convenciones nacionales, tarifas preferenciales de correo, así como un sistema donde el Estado iguala la cantidad recolectada para un candidato presidencial si éste obtiene cinco mil dólares en 20 estados por lo menos, mientras que durante las primarias, el Estado igualará cualquier donación de menos de 250 dólares mientras obtengan por lo menos 10% de los votos en las primarias en que participen.

El partido puede recibir contribuciones de hasta 20 mil dólares de cada individuo y de hasta 15 mil dólares de un comité. Por su parte, los partidos pueden contribuir con hasta 17.500 dólares a una campaña senatorial, o bien 2 centavos por cada votante registrado en el padrón, y un límite variable en cada estado para la Cámara de Representantes. Por último, se permite a los partidos gastos ilimitados en: la distribución de propaganda escrita, empadronamiento en nombre del candidato y gastos ilimitados en estampas y posters.

El Acta de Elecciones Federales permite a los individuos contribuciones no mayores de mil dólares por candidato en cada elección. En 1980 estas contribuciones fueron equivalentes al 57% del financiamiento de las campañas congresionales. Estas se obtuvieron por varios medios: las solicitudes personales (ya sea por teléfono o visitas personales), la solicitud por correo, las cenas y

eventos donde se paga una cantidad para convivir con su candidato, y el patronato (algunos servidores públicos hacen una contribución a la campaña).

Los comités de Acción Política (PACs) no están ligados ni a partidos o candidatos pero gastan para influir los resultados tanto de las elecciones como la labor legislativa. Los PACs gastan dinero en dos formas: para apoyar u oponerse a un candidato o los transfieren directamente al candidato. Los PACs pueden contribuir con hasta 5 mil dólares por cada candidato en cada campaña.

A pesar de estos límites en las donaciones a un candidato, las cuales buscan reducir a su mínima expresión las contribuciones del "big money", es decir fuertes sumas de dinero provenientes de un gran consorcio industrial, o de individuos con cuantiosas fortunas, existe una laguna en la ley que permite donar grandes cantidades de dinero a uno o varios candidatos. Esta laguna consiste en que se pueden donar fuertes sumas de dinero a una campaña federal, ya sea al Congreso o a la Presidencia, por medio de los partidos estatales. A estas contribuciones se les conoce como "soft money", en contraposición del "hard money", es decir, las contribuciones a candidaturas federales en concordancia con los límites de 1.000 dólares a título individual, o de 5.000 dólares a través de un PAC.

Las considerables donaciones del "big money" son generalmente producto de una combinación de "soft" y "hard money", como es el caso de la correduría de Wall Street, Goldman, Sachs & Co., la cual para la campaña de William Clinton donó casi cuatrocientos mil dólares, de los cuales 275.800 provenían de Robert Rubin, viejo y cercano amigo de Clinton, quien era vicepresidente de la firma, y en la actualidad es el Secretario del Tesoro. Además de estas donaciones, el personal de Goldman, Sachs & Co. y sus familias se organizaron para recolectar fondos para la campaña, consiguiendo más de 5 millones de dólares.

Algunas empresas, buscando garantizarse acceso al gobierno, independientemente del ganador de la contienda electoral -o por lo menos de no herir las susceptibilidades de ningún político-, recurren a donar fuertes sumas de dinero, tanto al candidato demócrata, como al republicano. Estos casos de "donantes dobles" son cada vez más comunes, cargándose los montos generalmente a favor del candidato que busca la reelección. En cuanto a los intereses de los "donantes dobles", por lo general corresponden a empresas que enfrentan crecientes restricciones legales, o que suscitan controversias entre la ciudadanía, como son los casos de las industrias tabacalera, alcoholera, petrolera y de armamentos.

DONANTES DOBLES EN LA CAMPAÑA PRESIDENCIAL DE 1992.

DONANTE	BUSH	CLINTON
Archer Daniels Midland	1,012,000.00 (81.65)%	227,500.00 (18.35)%
RJR Nabisco	447,955.00 (59.82)%	321,000.00 (40.18)%
Atlantic Richfield Co.	515,800.00 (66.74)%	257,042.00 (33.26)%
Phillip Morris	394,580.00 (63.94)%	222,500.00 (36.06)%
Tabacco Institute	108,676.00 (46.00)%	127,576.00 (54.00)
Revlon Group	140,000.00 (49.70)	141,700.00 (50.30)%
Joseph W. Seagrams & Sons	507,227.00 (71.03)	206,910.00 (28.97)%
Anheuser Busch Co.	126,000.00 (42.40)%	171,200.00 (57.60)%
Chevron	319,000.00 (75.07)%	105,938.00 (24.93)%
Phillips Petroleum	235,000.00 (83.91)%	45,075.00 (16.09)
Mc Donnell Douglas	42,900 (49.03)	44,600.00 (50.97)%

Fuente: Alemán Velasco, Miguel. "Las Finanzas de la Política" pág. 213.

Por último, la quinta fuente de financiamiento es la fortuna personal del candidato. El caso que últimamente acaparó titulares, que mejor tipifica esta situación, fue el de la candidatura independiente de Ross Perot, quien inicialmente ofreció gastar hasta 100 - 150 millones de dólares de su fortuna personal para su campaña a la presidencia, aunque a fin de cuentas no llegó a esos montos.

Otro caso que también merece ser desatacado por los fuertes volúmenes de capital erogados para garantizar la elección a un puesto de representación

popular, es el del Teniente Coronel Oliver North, quien en 1994, durante la campaña por la senaduría de Virginia se gastó aproximadamente 16 millones de dólares, suma en extremo exagerada para ese tipo de elecciones, tratándose de un estado relativamente pequeño. El controvertido Teniente Coronel -experto en financiamientos paralelos irregulares- perdió la campaña y también el dinero.

4.4.1.1. Partido Demócrata.

Organización:

Como partido moderno surge en 1932 con Franklin D. Roosevelt. La política del "New Deal", con el apoyo federal en los problemas sociales y económicos, el apoyo a los pobres, los desempleados combinado con las regulaciones a los negocios, fueron el soporte para las siguientes administraciones demócratas. Los demócratas tuvieron un fuerte control de la presidencia por 32 años, también controlando el Congreso. Después de 1965 fueron perdiendo su gran fuerza debido a las tensiones provocadas por la Guerra de Vietnam entre otras cosas. Actualmente, controlan el Congreso en un gobierno republicano.

Las oficinas generales se localizan en 1625 Massachusetts Avenue NW, Washington, DC, 20036.

Financiamiento:

El apoyo financiero a los candidatos demócratas proviene de muchos grupos económicos, particularmente de sindicatos, algunos grupos de interés y varios contribuyentes pequeños, siendo éstos una gran fuente de fondos. Los sindicatos aportan cerca de la mitad de los ingresos percibidos por medio de PACs.

Financieramente, los demócratas han tenido problemas últimamente debido a que no cuentan con una organización hábil para las campañas de recolección de fondos y no tienen comités que organicen y dirijan los fondos efectivamente para una acción determinada. Además, al no tener el partido control de la presidencia, generalmente reciben menos apoyo financiero. La

mayoría de los PACs están patrocinados por las corporaciones empresariales e industriales, por asociaciones comerciales y grupos ideológicos. También han tenido dificultades para obtener fondos por las incongruencias internas de la ideología (divisionismo entre el Sur conservador y el Norte liberal).

PRINCIPALES CONTRIBUYENTES A LA CAMPAÑA PRESIDENCIAL DE WILLIAM CLINTON EN 1992

Donante	Dólares
Akin, Gump, Strauss, Hauer, & Feld	50,000.00
American Bankers Association	25,000.00
American Federation of Teachers	189,081.00
American Insurance Association	49,500.00
American Medical Association	32,750.00
Anheuser Busch Co.	171,200.00
Arco	269,042.00
BankAmerica	54,300.00
Bechtel	132,950.00
Bell Atlantic	67,625.00
Blue Cross Blue Atlantic	21,921.00
Chambers, Merle	210,000.00
Chevron	105,938.00
Clear Water Action	600,000.00
Communication Workers of America	278,180.00
Cuban American Florida Fund Raising	125,000.00
Democratic Party Managing Trustees	2,000,000.00
Distilled Spirits Council of the U.S.	85,050.00
Dwayne Andreas & Archer Daniels Midland	227,500.00
General Dynamics	77,180.00
General Electric	124,725.00
General Motors	35,551.00
Glaxo Inc.	80,325.00
Goldman Sachs	107,850.00
Goldman Sachs (dinero recolectado por el personal de la firma y su familias)	5,000,000.00
Greenvote	600,000.00
Hard Rock Café	100,000.00
Health Insurance Association of America	22,400.00
Henley Group	50,200.00
Hollywood Women's Political Committee	1,000,000.00
Human Rights Campaign Fund	3,000,000.00
Hunt, Swanee	225,000.00
Joseph Seagrams & Co	206,910.00
Lazar Freres & Co	116,500.00
League of Conservation Voters	600,000.00
Loews Corp.	51,000.00
Machinist/Aerospace Workers Union	165,585.00
Martin Marietta	10,000.00

-continuación-	
Donante	Dólares
McDonnell Douglas	44,600.00
MCI	49,964.00
National Education Association	415,000.00
Nynex	79,000.00
Occidental Petroleum	55,950.00
Okeelanta Corp.	30,000.00
Patton, Boggs & Blow	120,750.00
Pfizer Inc.	13,000.00
Pharmaceutical Manufacturers Association	36,950.00
Phillip Morris	222,500.00
Phillips Petroleum	45,075.00
Progressive Insurance Co.	231,300.00
Public Securities Association	54,530.00
Revlon Group	141,700.00
RJR Nabisco	321,000.00
Rockefeller, Aida	300,650.00
Rubin, Robert	275,800.00
Shell Oil	66,300.00
Sheet Metal Workers	229,500.00
Sierra Club PAC	600,000.00
SmithKline Beecham	41,950.00
Smokeless Tobacco Council	59,825.00
Southwestern Bell	69,600.00
Textron	88,650.00
Tabacco Institute	137,275.00
Tyson Foods Inc.	17,700.00
United Auto Workers	226,615.00
United States Tobacco Co.	125,346.00
United Steelworkers of America	403,051.00
Upjohn	45,575.00
Vitas Helathcare	137,752.00

Fuente: Alemán Velasco, Miguel. "Las Finanzas de la Política" págs. 215-216.

4-4.1.2. Partido Republicano.

Organización:

El Partido Republicano fue fundado en 1854 como un partido opositor al esclavismo. Se convirtió en un partido de intereses del norte industrial. Con sólo algunas interrupciones, los republicanos controlaron la presidencia de 1861 a 1932, controlando también al Congreso. Después de 1933, cuando los demócratas toman la presidencia, el Partido Republicano se debilitó muchísimo. Sin embargo, desde 1969 el partido volvió a tomar fuerza y apoyo popular.

Los republicanos no apoyan ampliamente la intervención estatal en la economía, y se oponen a la ayuda de industrias específicas, incluyendo la agricultura. Son más conservadores que los demócratas en cuestiones económicas y sociales.

Las oficinas se encuentran en: 310 First Street SE, Washington D.C. 2003.

Financiamiento:

Los fondos del partido Republicano provienen de contribuciones de grandes intereses económicos, grupos especiales de interés y de pequeñas contribuciones individuales. A excepción de una unión que conglomeraba a varias industrias, choferes de camión y empleados de almacenes, los republicanos tienen muy poco apoyo de los trabajadores organizados.

Los republicanos están mejor financiados que los demócratas. Su ventaja reside en que tienen campañas más agresivas y mejor planeadas para la recolección de fondos. También obtienen mayores contribuciones de los PACs, ya que estos mayoritariamente son conservadores y representan intereses corporativos y empresariales.

Se ha tratado de proponer un sistema de financiamiento público para los candidatos al congreso. Sin embargo, muchos republicanos se oponen a este sistema, porque saben que el financiamiento público ayudaría más a los demócratas (quienes tradicionalmente han tenido el control del Congreso, aun cuando este no sea el caso en la actualidad) que a los republicanos.

PRINCIPALES CONTRIBUCIONES EN LA CAMPAÑA PRESIDENCIAL DE GEORGE BUSH, 1988 Y PARA SU REELECCIÓN, 1992.

Donante	Dólares*
American Financial Group	715,000.00
Ameranda Hess	100,000.00
American International Group (ALG)	71,000.00
Anheuser Busch Co.	126,000.00
Annenberg, Walter	200,000.00
Archer Daniels Midland	1,070,000 + 1,012,000
Ashland Oil	90,060.00

-continuación-

Atlantic Richfield Co.	949,860 + 515,800
Bass (familia petrolera)	245,000.00
Berry (familia publicista)	219,000.00
D.H. Blair & Co.	21,000.00
Brocoli, Albert	25,000.00
Brown-Forman Corp.	250,116.00
Catto, Henry	10,000.00
Chenault, Anna	30,000.00
Chevron Corp.	319,000.00
Coastal Corp.	128,010.00
Courtelis Cos.	343,240.00
Firestone (familia)	247,000.00
Fisher, Max	1,84500
MidAmerica Dairymen Inc.	45,000.00
Ford Motors Co.	35,000.00
International Business Machines (IBM)	184,000.00
International Marketing Bureau	603,770.00
Joseph W. Seargram & Sons	507,227.00
Peter Kiewit Sons	47,000.00
Lazard Freres & Co.	25,000.00
Marriot Group	320,000.00
Mc Donnell Douglas Cop.	42,900.00
Memil Lynch & Co.	447,900 + 477,100
Mosbacher, Robert	121,000.00
Occidental Petroleum	325,780.00
Pennzoil	80,000.00
Phillip Morris Cos.	392,630 + 394,580
Phillips Petroleum	235,000.00
Reliance Group Holdings	155,000.00
Revlon Group	140,000.00
RJR Nabisco	447,100.00
Rockefeller, Laurence S.	69,000.00
RollinsKist Foods (Heinz)	165,000.00
Stone, W. Clement	103,000.00
Timken Co.	100,000.00
United Airlines	20,000.00
UST Inc.	408,174.00
Wheelock Whitney	116,250.00
Weyerhaeuser Co.	13,200.00

Fuente: Alemán Velasco, Miguel. "Las Finanzas de la Política" págs. 217-218.

* Nota aclaratoria: el cuadro refleja las cantidades donadas para la campaña presidencial de 1988; cuando se señala una segunda cifra, esta corresponde a una nueva donación, con vistas a la campaña de 1992. Los fondos donados para 1988 no fueron erogados en su totalidad, por lo que el remanente fue utilizado en la campaña de reelección de 1992.

Observaciones generales:

En relación a una campaña de reelección, los residentes hacen uso de la infraestructura oficial tal como en el caso del avión presidencial "Air Force One", situación que no recibe mayores cuestionamientos por parte de la oposición, ya que es una costumbre aceptada y empleada por ambos partidos.

El sistema de financiamiento es virtualmente el mismo para ambos partidos, debido al carácter altamente restrictivo de sus leyes. Desde la aprobación de la Federal Election Campaign Act en 1974, a raíz del escándalo Watergate se ha buscado que los candidatos se financien en la gente común y no en los "gastos gordos". Cabe destacar que esta estructura es difícil de reproducir en otros países, debido a los excesivos controles de la legislación americana que, para efectos prácticos, se contraponen a las disposiciones electorales de los estados.

III. ASIA

4.5. PARTIDOS POLÍTICOS EN LAS MONARQUÍAS PARLAMENTARIAS.

4.5.1. JAPÓN.

4.5.1.1. Partido Liberal Democrático.

Organización:

El PLD se estableció en 1955 cuando se unieron dos partidos conservadores. Gobernó Japón indiscutidamente desde 1947 (a excepción de 1948, cuando accedió al poder una coalición socialista), hasta 1993, en que una coalición de todos los partidos de oposición, comandada por disidentes del PLD rompió la hegemonía de ese partido.

El PLD no tiene un programa elaborado. El partido fue establecido para mantener a los socialistas fuera del poder y mantener un clima pro empresarial en Japón.

Las oficinas centrales están en 1-11-23 Nagatacho Chiyoda-ku, Tokyo. Teléfono 3581 -0111.

Financiamiento:

En Japón, como se comentó, el Partido Liberal Demócrata (PLD) mantuvo el monopolio del poder, desde 1947 hasta 1993, en que una amplia coalición liderada por disidentes de este partido les arrebató el gobierno. La longevidad del PLD se debía, en gran medida, a que era una coalición de grupos conservadores apoyada por el gran empresariado.

Así, el carácter de coalición del PLD se expresa en la existencia de varias facciones perfectamente definidas, que se turnaban las distintas posiciones del gobierno. Este sistema permitía, que a pesar de la volatilidad del gobierno japonés, donde el gabinete cambiaba constantemente, existiera certidumbre en saber, con antelación, qué políticos estaban destinados a una posición determinada.

Este faccionalismo, que eventualmente llevaría a las escisiones que derrotarían electoralmente al PLD, tiene su origen en las necesidades financieras de los miembros y candidatos a la Dieta, el parlamento japonés, las cuales no sólo se circunscriben a solventar sus campañas electorales, sino que un político japonés debe "cultivar a su circunscripción si quiere asegurar su reelección. Lo anterior implica no sólo visitar a sus electores, sino incluso, cuando ellos visitan Tokio, se espera que su representante en la Dieta cubra su alimentación, transportación, hospedaje, y en ocasiones dales dinero para sus gastos personales.

Con estos gastos derivados de la cultura política japonesa, un miembro de la dieta se encuentra forzado a buscar el apoyo de alguno de los hombres influyentes que pueden conseguir grandes sumas de las corporaciones, grupos de interés, hombres de negocios e industriales. Estos hombres son los líderes de las facciones.

Los líderes de las facciones, para minimizar, tanto sus obligaciones impositivas como las de sus donantes, han constituido sus facciones en "asociaciones políticas", tal y como las prescribe la Ley Reglamentaria de Fondos Políticos. De acuerdo a esta ley, un partido político, asociación o grupo

debe satisfacer ciertos requisitos como "asociación política" para poder recibir donaciones y erogar este dinero en actividades políticas, recibiendo varias exenciones fiscales de parte del Estado.

Entre los requisitos de la mencionada ley se encuentran los siguientes: que la asociación en cuestión debe elegir un representante y un tesorero; registrarla ante el Ministerio de Autonomía o ante la comisión electoral correspondiente; reportar las donaciones y otros ingresos dos veces al año, así como sus ingresos y gastos tras una elección. Estos trámites están acompañados por una estricta prohibición para recibir donaciones bajo seudónimo o anonimato, así como de extranjeros.

Así una facción, al contar con esta organización para recaudar fondos y repartir favores entre sus asociados, goza de tal autonomía en tiempo de elecciones que funcionan como cuasipartidos. Sin embargo, aunque la gran mayoría del financiamiento de un miembro del PLD proviene de la fracción a la que pertenece, el Partido también contribuye con una parte. Para la financiación del PLD se cuenta con una organización llamada Kokumin Kyokai o Asociación del Pueblo, la cual depende del Keidanren, la máxima asociación empresarial del Japón, la cual fija cuotas a los saibatsus o conglomerados económicos que componen el Keidanren. En el pasado, las donaciones por esta vía se mantenían anónimas, aunque ahora tiene que darse a conocer el monto y nombre de los donantes.

En cuanto a los límites para las donaciones, la Ley de Reglamentación de Fondos Políticos estipula que una compañía, sindicato, asociación industrial o profesional, puede donar a partidos políticos u organizaciones de recaudación de fondos, desde 7.5 millones hasta 100 millones de yens (aproximadamente, entre 75 mil dólares estadounidenses, hasta 1 millón de dólares) dependiendo del tamaño de la organización donante; estas mismas organizaciones sólo pueden donar la mitad de esa cantidad a las facciones e individuos; por su parte, un ciudadano, a título personal, puede donar como máximo 20 millones de yens (aprox. 200 mil dólares estadounidenses) a partidos políticos, así como a organizaciones de recaudación de fondos, y un máximo de 10 millones de yens

(100 mil dólares) a candidatos y facciones; por último, ningún grupo o individuo puede donar más de 1.5 millones de yens (15 mil dólares) anuales a ninguna entidad política distinta de un partido o una organización de recaudación de fondos.

Ante estas restricciones, los políticos japoneses comenzaron a utilizar con mayor frecuencia las cenas y otros eventos sociales para recaudar fondos, debido a que este procedimiento no se contabiliza como donaciones. Estos eventos tienen un costo promedio de 20 mil yens (200 dólares) a 30 mil yens (300 dólares), y mientras que en 1976 estos eventos recaudaron 500 millones de yens (5 millones de dólares), dejando ingresos netos de 260 millones de yens (2.6 millones de dólares), para 1986, la recaudación llegó a los 8.8 mil millones de yens (88 millones de dólares), dejando ingresos netos de 7.2 mil millones de yens (72 millones de dólares); es decir, en el transcurso de diez años, las cenas y eventos sociales aumentaron su recaudación total 17 veces, mientras que sus ganancias netas lo hicieron 28 veces.

Sin embargo, llegó a ser tan frecuente la utilización de este método de financiamiento, que la comunidad empresarial comenzó a quejarse, mientras que tras el escándalo Recruit de 1989, el cual desató una ola de criticismo a los métodos de financiamiento, los políticos japoneses comenzaron a restringir su uso, lo que llevó a que los fondos recaudados por esta vía decayeran en 50% ese mismo año.

**RECAUDACIÓN REPORTADA POR LOS PRINCIPALES
PARTIDOS POLÍTICOS JAPONESES, (1989)**

Partido Político	Yens	Dólares
P. Comunista del Japón	29.9 mil mill.	300 mill.
P. Liberal Democrático *	24.6 mil mill.	250 mill.
Komeito	14.9 mil mill.	150 mill.
P. Socialista del Japón	5.6 mil mill.	56 mill.
P. Socialista Democrático	4.2 mil mill.	42 mill.
Shaminren	603 millones.	6 mill.

* En el caso del PLD, no se contabiliza el dinero recaudado por las facciones, el cual se reporta por separado.

Observaciones:

El caso del Partido Liberal Democrático japonés es un claro ejemplo de las desventajas que conlleva el permitir que el sistema electoral se vuelva excesivamente dependiente del dinero. Este hecho llevó a que se conociera universalmente a la política japonesa como "Money Politics" (la política del dinero), lo cual generó un creciente distanciamiento entre los políticos y el electorado.

Los escándalos de acusaciones por corrupción y tráfico de influencias han ocasionado la caída de varios gobiernos liberales. Dos de ellos, el "Lockheed" y el "Recruit", fueron conocidos mundialmente. El segundo, en particular, vulnerabilizó al PLD, ya que el 75% de su liderazgo se vio implicado. El resultado fue la que parecía impensable debido a la debilidad de los partidos de oposición: la pérdida del PLD del poder tras cuatro décadas de dominio político.

El poder de las facciones, gracias al manejo del dinero para acceder y mantenerse en el poder, llevó a que eventualmente algunas facciones aumentaran su influencia muy por encima de las demás. Tal es el caso de la facción Tanaka, la cual aparentemente aprovechó el descontento popular por los escándalos para gestar una serie de escisiones de miembros prominentes del PLD hacia otros partidos, o bien, para fundar otros nuevos, los cuales, tras derrotar al PLD en 1993, lideraron los esfuerzos a la creación de una coalición dirigida por Morihiro Hosokawa y Tsutomu Hata, ambos miembros de la facción Tanaka. Eventualmente, el gobierno de Hosokawa cayó a su vez envuelto en un escándalo, pero los disidentes del PLD, salidos de la facción Tanaka, en compañía de los miembros de esta facción que permanecían en el PLD, fundarían un nuevo partido, liderado por el impoluto ex Primer Ministro, Toshiki Kaifu.

4.5.2. INDIA.

4.5.2.1. Partido Congreso. (India).

Organización:

El Partido Congreso fue fundado en 1885. El líder más prominente que ha tenido fue Mohandas K. Gandhi de 1920 a 1948. Gandhi luchó por la independencia de la India. Su estrategia e ideas de la no violencia, su compromiso con el secularismo, la participación de las masas, la autosuficiencia de los pueblos y la reforma de las características discriminatorias del sistema de castas hindú, dejaron profunda huella en el partido modernizado.

Generalmente el Partido Congreso ha tenido mayoría en el Parlamento. Sin embargo, a nivel estatal, muchas veces ha perdido el control de gobiernos estatales a manos de partidos regionales o de coaliciones.

El partido ostenta un socialismo moderado y apoya la economía mixta planificada, la autosuficiencia y la industrialización. Apoya el Estado secular con valores igualitarios y programas especiales contra la discriminación.

Las oficinas centrales de encuentran en 24 Akbar Road, Nueva Dehli 110 001.

Financiamiento:

Por ser el partido dominante en la India, el Partido Congreso tiene una gran ventaja sobre el resto de los institutos políticos en la recolección de fondos. En los primeros años independientes de la India, el partido gozaba de un cuasi monopolio sobre las contribuciones políticas de los negocios y empresas, ya que se trataba del partido que aglutinaba a las personalidades y grupos que habían encabezado la independencia. Actualmente sigue recibiendo el apoyo de éstos. También adquiere ingresos vía cuotas de afiliación. Utilizan los medios usuales de financiamiento (fondos, cuotas, contribuciones), aunque muchos

observadores y opositores han dicho que durante un período de emergencia los esfuerzos por adquirir fondos rayaron en prácticas extorsionistas.

Observaciones:

Un sistema de financiamiento muy tradicional basado en el patronazgo político, que cada día muestra ser más inadecuado para una sociedad en vías de modernización, especialmente tratándose de lo que se conoce universalmente como "la democracia más grande del mundo".

CAPITULO V

INFRAESTRUCTURA PARA LA DEMOCRACIA.

5.1. DESARROLLO ECONÓMICO Y DESARROLLO DEMOCRÁTICO.

En el inicio de la década de los años 90 se han integrado nuevas naciones a los procesos democráticos, al tiempo que en las naciones con sistemas democráticos se han fortalecido sus cauces. El fenómeno que establece una interrelación entre la evolución de los sistemas políticos y el desarrollo económico ha sido analizado con profundidad. Las principales conclusiones indican que en la medida en que las naciones fortalecen sus sistemas productivos en un medio económico liberal, a la vez, en forma sincronizada, el sistema político debe adecuarse para que la ciudadanía tenga acceso a sistemas de decisión comparativos y competitivos.

La evolución de los procesos democráticos ha generado un efecto de demostración en diversas regiones del planeta. A su vez, la legislación referente al control del financiamiento de los partidos políticos, ha sido adoptada gradualmente por diversos países. El establecimiento de sistemas de control al origen y destino de los recursos financieros de los partidos políticos, se requiere como condición previa a la existencia de un sistema democrático.

La necesidad de consolidar el Estado es fundamental como una condición previa de desarrollo económico y cambio democrático. Sin un Estado consolidado no puede haber un sistema democrático duradero. A diferencia del surgimiento de una sociedad democrática en Europa, en donde la industrialización ocasionó una rápida urbanización y en consecuencia una economía exportadora, en Latinoamérica se dio el caso inverso, donde inicialmente se generó una base económica exportadora y un proceso de urbanización, como antecedentes a la industrialización.⁴⁶

⁴⁶ Huber, Evelyne, et. al.: "The impact of economic development on democracy"; Journal of Economic Perspectives"; Vol. 7; No. 3; Verano de 1993.

Es notable que las teorías económicas para la atención de las necesidades de las naciones Latinoamericanas de la segunda mitad del presente siglo, se concentraron en la corrección de los desequilibrios macroeconómicos, sin lograr dar mayor atención a la situación de la estructura de clases, de competitividad interna y de fortalecimiento de los derechos del consumidor, como elector de opciones económicas. Muchos de los desequilibrios en la asignación eficiente de recursos fueron sometidos a soluciones temporales a través de negociaciones políticas.

El modelo de sustitución de importaciones, ocasionó una acelerada competencia entre países para crear una base industrial en todas las ramas y mercados. Durante ese periodo la tensión bipolar afectó la toma de decisiones económicas en muchos países de la región debido a la división de posiciones de extrema derecha o de extrema izquierda. Años después, la recomposición política de Europa del Este implicó la desaparición práctica del sistema socialista centralmente planificado.

La combinación de niveles substanciales de crecimiento, y las crisis económicas de corto plazo han sido, involuntariamente, la fórmula más favorable para facilitar la transición de gobiernos autoritarios a gobiernos democráticos.

En 1973, la organización Freedom House clasificó 43 de las naciones del mundo como regímenes democráticos. Veinte años después en número se elevó a 75. En esta oleada democratizadora, se ha demostrado que tan relevante es el aspecto económico, como el de los valores éticos morales. Tres cuartas partes de los países que transitaron a la democracia durante el periodo 1974-1979 fueron naciones católicas. Quizá la más importante característica de esta oleada de democratización, a diferencia de las sucedidas en épocas anteriores, fue su transición pacífica.⁴⁷

⁴⁷ Huntington, Samuel P.; "The third wave; Democratization in the late twentieth century; University of Oklahoma Press; 1991.

La lección de este escenario es que la democracia es un agente que impulsa el desarrollo económico: la evolución política debe estar reflejada en términos de bienestar económico.

La relación existente entre la apertura democrática y el bienestar económico presupone que, en tanto se eleve el nivel de desarrollo de una nación, el costo de sus procesos democráticos aumente. En la medida que la democratización avanza, en forma paralela aumentan las aspiraciones económicas de la sociedad. Un descenso abrupto y duradero en el nivel de vida de la población, puede ocasionar retrocesos políticos de grandes consecuencias.

En la década de los años 80, México impulsó un profundo proceso de transformación económica. Los ciclos económicos de nuestro país no están ajenos al papel del gasto público como motor de desarrollo. Por esta razón, la asignación del gasto es una variable causal del modelo económico del país. La responsabilidad del diseñador de políticas públicas será la de identificar las alternativas para que se asignen en forma eficiente los recursos federales dedicados a las funciones electorales, a fin de que se pueda disponer de mayores recursos para atender las demandas de la sociedad.

5.1.1. SISTEMA DE PARTIDOS.

Bajo criterios de un análisis económico, la estructura de participación de los partidos políticos en el proceso electoral puede tener ciertas analogías con un sistema competitivo de mercado, sin dejar de tomar en consideración las diferencias que existen en los planos ideológicos-históricos, así como en las características y personalidad de los candidatos.

Para su análisis en términos económicos, el sistema de partidos que participan en la lucha electoral puede ser comparado a su vez con las estructuras de mercado en términos económicos, de ahí que existan casos de modelos de partidos con presencias monopolistas, oligopólicas, o carteles de

partidos, tales como las alianzas o coaliciones, así como otros escenarios de competencia abierta.⁴⁸

En este sentido, una definición de la función de las elecciones es la selección de un tipo de gobierno dentro de un sistema racional de toma de decisiones, en donde el individuo tiene la libertad de decidir entre varias opciones. Para ello, determina el nivel de preferencia de sus alternativas en forma transitiva y consistente. Así, se puede establecer un enfoque de racionalidad política, desde un punto de vista económico.⁴⁹

Es evidente que para que la democracia funcione bien, los gobiernos deben financiar su positivo desarrollo, al menos en su etapa inicial. Al igual que otros sectores, durante su gestación y en sus primeras fases, los gobiernos ejercen un papel paternalista para proteger y guiar la viabilidad de los partidos políticos, para lograr que alcancen su madurez operativa. Esto ha sido la experiencia de muchos países en vías de desarrollo en las etapas iniciales de su consolidación democrática.

En este sentido, en México la aportación de recursos provenientes del Presupuesto de Egresos de la Federación para financiar las actividades electorales, merece un somero razonamiento. La asignación de recursos públicos a los partidos desde la promulgación de la LOPPE, hace evidente el reconocimiento del Gobierno Federal acerca de la importancia de realizar más que un gasto, una inversión en los procesos democráticos.

Esta inversión se realiza en dos áreas, una que corresponde a la autoridad electoral y la otra reservada a los partidos políticos con registro. Por lo tanto, queda manifiesto que el contribuyente al cumplir con sus obligaciones fiscales, colabora en una serie de actividades públicas, entre ellas, al financiamiento de todos los partidos políticos. La integración del ciclo de gasto de los partidos se

⁴⁸ Esta analogía permite comprender las características de un sistema de competencia en relación a los recursos económicos utilizados. No obstante se reconoce que éste ejercicio simplifica, sin anularlas, las variables correspondientes al entorno político, personalidad del candidato, plataforma ideológica etc.

⁴⁹ Downs, Anthony; "An Economic Theory of Democracy"; Horper & Brothers, U.S.A. 1957.

presenta en su inicio como un impuesto que el contribuyente da al Gobierno Federal al cumplir sus obligaciones fiscales; por su parte, el gobierno establece los presupuestos a la autoridad electoral, así como a cada uno de los partidos en función al marco legal vigente. Los partidos reciben estas aportaciones y tienen la responsabilidad de utilizarlas en beneficio de la actividad democrática, la cual tiene como receptor final al propio ciudadano.

Los recursos gastados en esta actividad tienen un comportamiento cíclico, que generan empleos temporales, elevan los niveles de gasto en un pequeño período, aceleran la actividad de algunos sectores con anterioridad, durante o con posterioridad a las campañas electorales.

La reglamentación vigente en materia financiera para los partidos políticos reconoce la alternativa de los partidos a generar sus propias fuentes complementarias de recursos económicos.

Como se ha visto la capacidad y la dedicación de los partidos a conformar fuentes alternativas de financiamiento es muy limitada y hasta en algunos casos inexistente.

Una acción dedicada a fortalecer la autosuficiencia financiera de los partidos permitiría liberar recursos del Gobierno Federal para destinarlos a las actividades prioritarias. A la vez, esta autosuficiencia, puede constituirse como un indicador de la estructura, la organización y la capacidad de convocatoria de un partido, lo cual consolida su permanencia como una fuerza política real, viable y sustentada en una sólida base de militantes y simpatizantes. Así lo interpreta Panebianco al estimar que la regularidad de la organización de un partido representa un nivel de consolidación y madurez, en donde el financiamiento es un pilar de su institucionalización.⁵⁰

El tema de financiamiento a campañas y partidos políticos se integró a la cultura política de México con gran rapidez. A pesar de que para algunos no queda muy clara la ventaja de esta modalidad, la acción de muchos simpatizantes y militantes de los partidos políticos ha estado orientada, por

⁵⁰ Panebianco, Angelo; "Modelo de Partido"; Alianza Universidad; Barcelona; 1991.

falta de conocimientos y experiencia en el tema, a buscar la forma de evadir las restricciones jurídicas que la nueva legislación establece,⁵¹ en lugar de desarrollar la capacidad de autogeneración de ingresos.

La total dependencia de recursos públicos ha demostrado ser poco eficiente, así como la total dependencia de fuentes ilícitas es inaceptable. Entre estos dos extremos existe un amplio margen de actividad, en donde los partidos pueden complementar sus ingresos.

El objeto del gasto tiene dos motivos claramente diferenciados. Uno está orientado a la promoción del voto, que realiza el Instituto Federal Electoral, por ejemplo la lucha contra el abstencionismo. El segundo corresponde a la decisión en favor de un candidato o partido en el momento de votar. Este segundo motivo está comprendido por todos aquellos gastos que realizan los partidos para lograr la inclinación de los electores hacia sus plataformas electorales.

El ejercicio del gasto para estos dos motivos -promoción y decisión- mantiene el comportamiento de una distribución normal en que la mayor parte de los receptores resultan beneficiados por la información. En suma, genera rendimientos a escala, lo cual implica que en la medida en que se elevan los gastos se logra un menor impacto positivo sobre la promoción o sobre la decisión, hasta llegar a niveles en donde podrá darse el caso que el impacto del gasto sea nulo o negativo. Inclusive puede darse el caso que el gasto excedente puede generar resultados inversos, es decir, rendimientos decrecientes.

En el diseño de una actividad promocional, es necesaria la determinación de un universo de trabajo, en este caso es el total de ciudadanos empadronados. El individuo recibe cierto nivel de utilidad de participar en un proceso electoral limpio. Si los beneficios que percibe al votar sin más bajos que los costos en tiempo, registro y veracidad del proceso, el individuo decidirá que la utilidad del proceso es muy baja, es decir el rendimiento de su inversión en el mercado

⁵¹ Destacan las disposiciones específicas hacia Presidentes Municipales y Gobernadores y en general a todos los funcionarios de la administración pública a evitar la transferencia o uso de recursos políticos con fines electorales, para garantizar la imparcialidad y limpieza del proceso electoral, con énfasis especial en la tipificación de delitos electorales cuya sanción es penal.

de decisión política, así como el beneficio esperado es muy bajo. Esta situación ocasiona un descenso en el nivel de votos registrados o un incremento en el nivel de abstencionismo. El comportamiento del individuo podría asemejarse al de la "trampa por la liquidez", en donde el votante prefiere la abstención en lugar del voto.⁵²

El vacío dentro de este "mercado político" se llena mediante organismos cuasi-políticos, que sustituyen la función de intermediación entre el elector y el gobierno correspondiente a los partidos. Ejemplo de ello son algunas de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's), las cuales participan a favor, en contra o de forma imparcial frente a los partidos. Una forma de participación positiva de estos intermediarios es la de promover la eficiencia del "mercado político" en términos de la reducción de costos de información, integración de segmentos afines del mercado y participación representativa de grupos de votantes.

5.1.2. FACTORES ECONÓMICOS RELACIONADOS CON LA ACTIVIDAD FINANCIERA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

En México es oportuno analizar la relación entre las transformaciones económicas y la evolución política. La determinación por primera vez con base en los resultados de las elecciones y los reportes de gastos de campaña, del costo que representa obtener un voto, así como una evaluación de la infraestructura necesaria para el funcionamiento del sistema democrático, es un punto de partida para lograr entender más esta relación.

Como toda actividad económica, el financiamiento a partidos políticos se da dentro de un ámbito de escasez de recursos, cuya asignación tiene una serie de prioridades de carácter social. Los factores más relevantes que inciden en el gasto de cada campaña electoral, son tiempo, distancia, número de poblaciones que el candidato visite, nivel socioeconómico de los votantes, número de partidos y candidatos contendientes, nivel medio de ingresos, nivel de precios.

⁵² La trampa por la liquidez es una teoría que supone que una tasa de interés baja genera muy bajos rendimientos por lo que el ahorrador no desea invertir su dinero y prefiere mantenerlo en efectivo.

infraestructura local, número de eventos a realizar, dimensión del equipo de trabajo en la campaña, entre múltiples factores adicionales..

La actividad de los partidos está inscrita en la ley que define las características de sus relaciones con el gobierno, entre sí, y con la ciudadanía. Finalmente, continuando con la analogía del "mercado político" se generan serias distorsiones de representatividad, cuando los partidos actuantes en el juego político, establecen barreras no tarifarias al acceso de nuevos competidores en dicho mercado encaminadas a preservar su permanencia.

5.1.3. CICLO ELECTORAL.

La actividad electoral se lleva a cabo cada año en un intenso calendario a nivel federal, estatal y municipal, que abarca a representantes de los poderes ejecutivo y legislativo. El ciclo de actividad de los procesos electorales en México tiene un comportamiento sexenal. Cada seis años se llevan a cabo en nuestro país, 4,580 elecciones para igual número de representantes de los poderes ejecutivo y legislativo. El tiempo de duración de las campañas está integrado con el fin de celebrar conjuntamente las elecciones de diversos puestos a nivel local o federal. Por su parte, la intensidad de la actividad electoral se acentúa en función del número de partidos y candidatos contendientes.

No se incluyen los procesos de selección correspondientes a los usos y costumbres de diversos grupos étnicos del país.

CICLO DE ELECCIONES DURANTE UN PERIODO SEXENAL EN MÉXICO

Nivel electoral	Elecciones
Presidente	1
Gobernador	31
Senador	128
Dip. Federal	300
Dip. Fed. Rep. Proporcional	200
Dip. Local	1,500
Presidente Municipal	2,380
Asamblea de Representantes del D.F.	40

Fuente: COFIPE

5.1.4. CARACTERÍSTICAS DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS.

En la actualidad los ingresos de los partidos políticos provienen en un elevado porcentaje del Gobierno Federal, como parte de las prerrogativas que el Artículo 49 del COFIPE les confiere⁵³. Los partidos políticos, deben recibir el apoyo del gobierno para su desarrollo, pero también, tienen la posibilidad de diversificar las fuentes de sus ingresos, a través de los mecanismos que con estricto apego a la legalidad satisfagan sus necesidades financieras.

Hay quienes estiman, que el sólo fenómeno del financiamiento público corrige el asimétrico escenario que se puede dar entre los partidos, permitiendo que la contienda electoral se vea más competida.

En términos económicos, la demanda de recursos de los partidos políticos está parcialmente satisfecha, con base en los recursos provenientes del financiamiento público. La cantidad adicional de recursos que requiere cada uno de los partidos, no es una cifra conocida. Los partidos cuentan en el acceso gratuito al uso de correo y telegrafía de un subsidio directo que ahorra dos partidas de gran importancia.

a) Ingresos no gubernamentales.- En todas las democracias occidentales, los partidos políticos reciben aportaciones de la sociedad para complementar los ingresos que reciben del gobierno. Como resultado, las estrategias de los partidos para la recepción de fondos provenientes de la sociedad han evolucionado a la par con las necesidades de mayores recursos económicos.

Los partidos Republicano y Demócrata de los EUA, los Laboristas y Conservadores de Gran Bretaña, por mencionar algunos, recurren las estrategias que funcionan para la procuración de fondos en organizaciones filantrópicas.

Existen especialistas que se dedican profesionalmente a solicitar aportaciones de campaña a diversos estratos de la población y a través de diferentes medios. La investigación de mercados, el análisis de bases de datos, el

⁵³ Alemán Velasco, Miguel. "Las Finanzas de la Política" op. cit.

muestreo telefónico, correo y organizaciones de servicio son sólo algunos de los medios utilizados exitosamente.

b) Cuotas.- Al igual que en la mayoría de los partidos del mundo, la recepción de cuotas de los miembros individuales, no es la fuente más importante de recursos, pero es la fuente más importante de soporte en cuanto al número de miembros que apoyan a la organización. Pese a que las cuotas son la base imprescindible de su origen y permanencia, no hay partido político hoy que sea autosuficiente a través de esta vía.

En Francia, España, Alemania, Estados Unidos y Canadá, las cuotas y donaciones por parte de sus militantes y simpatizantes también desempeñan un papel importante en el financiamiento de los partidos. De los partidos importantes de Europa, los ingresos vía cuotas no rebasan el 30% de sus ingresos totales.

En el caso de México, el partido mayoritario, el PRI, publica regularmente la convocatoria a sus miembros para la recepción de cuotas. Los demás partidos realizan la promoción y la obtención de sus cuotas a través de canales internos.

c) Rifas y Sorteos.- La generación de ingresos a partir de rifas y sorteos, es una fuente de recursos que requiere de experiencia en su administración y operación. Los partidos políticos desarrollan una importante actividad promocional en cada una de sus rifas.

Una innovación en este concepto fue el uso de sistemas de lotería instantánea, que se aplicó en el PRI a partir de 1992 y actualmente sigue vigente. Por su parte el PAN ha realizado rifas de vehículos y otros premios que no son privativos para los miembros de los partidos, por el contrario se ofrecen al público en general. La generación de ingresos por este concepto, merece atención, así como el hecho de contar con los derechos de propiedad intelectual y marca del tipo de lotería denominada "El boleto millonario" de cuyo usufructo, ya sea por el propio partido o por particulares, podrán generarse

ingresos adicionales. Tanto el PRI como el PAN, han dado a la publicidad los resultados de los ganadores de sus rifas de automóviles y otros premios.

d) Artículos utilitarios.- Toda actividad electoral se caracteriza por la gran distribución de diversos elementos promocionales de uso diario, con el emblema del partido y de sus candidatos. la generación de ingresos por estas fuentes de actividades, tales como: la venta de gorras, camisetas, encendedores, llaveros, etc., es baja. Algunos partidos como el PRD venden estos artículos, mientras que otros, gracias a sus patrocinadores, los obsequian en sus actividades de promoción.⁵⁴

e) Otras fuentes.- Dentro de los marcos que la ley establece los partidos políticos en México pueden asociarse con particulares para la prestación de servicios o producción de bienes. En Europa los partidos políticos son propietarios o accionistas de diversas empresas del sector privado, que ofrecen al público diversos productos. La renta de los espacios publicitarios es una fuente permanente de ingresos, y es una herramienta de trabajo indispensable en un período de campaña política⁵⁵.

f) Servicios Financieros.- En la Gran Bretaña, el Partido Laborista ofrece a sus miembros una familia de servicios financieros, tales como: tarjeta de crédito, fondos de inversión y ahorro, seguros médicos y de vida, etc. La venta de estos productos genera comisiones que da a conocer el partido anualmente. En México, se estableció como punto de partida la tarjeta de crédito de afinidad con un Banco privado, PRI-SERFIN, de cuyo uso se generan comisiones a favor de dicho partido sin cargo extra al tarjetahabiente.

g) Publicaciones.- Todo partido en la medida que consolida su estructura, requiere publicaciones regulares para difundir sus plataformas ideológicas y su posición frente a las cuestiones nacionales. La venta de la publicación no da la

⁵⁴ En el caso del PRI, se creó la marca "AVANZA" para prendas de vestir y diversos artículos.

⁵⁵ Alemán Velasco, Miguel. "Las Finanzas de la Política" op. cit.

autosuficiencia, por lo que se requiere la inclusión de anuncios de patrocinadores que simpatizan con el partido.

En Europa los partidos son propietarios de periódicos y revistas de circulación nacional, y a través de centros de investigación propios o académicos, patrocinan la publicación de ediciones relacionadas con los temas que favorecen la imagen y comprensión de las propuestas del partido.

En México, los partidos publican revistas mensuales, así como otras ediciones y en algunos casos reciben ingresos por parte de algunos patrocinadores, tales como: organizaciones productivas, sindicatos, asociaciones civiles y particulares. En ningún caso se tiene referencia de que los partidos utilizan estos medios para dar a conocer los resultados de su situación financiera.

h) Eventos especiales.- La celebración de ferias, eventos deportivos, conciertos, exposiciones, etc., son fuentes de ingresos, así como de atracción de diversos segmentos de la ciudadanía. La disponibilidad de locales, estadios, auditorios, permite atraer gran cantidad de público con bajos márgenes de recuperación, ya que permite lograr objetivos proselitistas y de convivencia.

El costo de las campañas políticas tiene elementos tradicionales en cada nación, de acuerdo a la composición del gasto. Los aspectos generales de difusión y propaganda se utilizan de acuerdo a las costumbres de cada país y cada partido en particular. La tendencia generalizada en lo relativo a los gastos de campañas políticas, está encaminada a un manejo conceptual de los mensajes y plataformas políticas cuyos costos sean decrecientes.

Los gastos de los partidos políticos se pueden dividir en dos categorías, los que están determinados por el calendario electoral, cuyas erogaciones de campaña deben de reportar a la autoridad y, los de carácter institucional, que realiza en forma permanente, que no están obligados a divulgar, dedicados a la difusión de sus plataformas ideológicas, acción política, administración de sus recursos, mantenimiento de planteles, relación continua con las organizaciones

sociales y gremiales, gestión ciudadana para atracción de miembros, publicaciones, estudios de opinión, capacitación de militantes y desarrollo de líderes. En esta nueva etapa todos los partidos deberán realizar inversiones para el fortalecimiento de sus cuadros políticos y en la capacitación de profesionales en la administración de institutos y procesos políticos.⁵⁶

El gasto en campañas políticas es un fenómeno que afecta el entorno económico del país. Por una parte, la decisión de los partidos de realizar importantes gastos en un plazo relativamente corto, afecta el desempeño de los sectores económicos en diversas formas. La actividad electoral establece demandas intensivas en tiempo para una serie de sectores productivos relacionados con la divulgación electoral.

Si bien, es evidente que en diversos sectores económicos el ingreso y gasto de sus recursos está distribuido a lo largo de todo el año de manera estacional, su comportamiento es predecible. En el caso de los partidos políticos se registra una concentración de gastos en una entidad durante uno o dos trimestres del año. Esta inyección de recursos, predominantemente públicos al flujo económico, ocasiona presiones alcistas en los precios de los factores directamente relacionados con la actividad electoral.

5.1.5. TOPES DE GASTOS A LAS CAMPAÑAS POLÍTICAS.

Tanto los ingresos de los partidos como sus gastos, son limitados. La tendencia de la legislación internacional está orientada a establecer límites de gastos de campaña electorales, los cuales por primera vez se aplicaron en México en las elecciones federales de 1994.

El límite o tope de gastos, es una restricción a las actividades electorales, con el objeto de obligar a los partidos a concentrar su lucha en niveles ideológicos y no en erogaciones dispendiosas.

⁵⁶ Alemán Velasco Miguel, El Financiamiento del PRI op. cit.

Como se describió en los pasados capítulos, son limitados los países que han establecido de manera detallada, límites máximos a las erogaciones por concepto de campañas electorales.

En algunos casos, la forma de control de los límites e gasto es resultado de un sistema indirecto de control originado en las fuentes de ingresos de los partidos políticos. Los países que actualmente cuentan con sistemas de control más precisos, son Canadá y Francia; adicionalmente se incluyen comentarios referentes a Alemania, Italia y Gran Bretaña.

Actualmente, se encuentran en proceso nuevas legislaciones en diversos países europeos tendientes a dar más claridad a los procesos de recepción y destino de los fondos de los partidos políticos. En las propuestas conocidas, se incluye el caso de deducibilidad en distintas modalidades y restricciones.

Canadá y Francia son dos ejemplos que se han seleccionado para ilustrar con mayor detalle este sistema de control. El caso canadiense está inspirado en el modelo francés con ciertas modalidades.

En Canadá, tal como se describe en la sección correspondiente, existen restricciones para los importes que los candidatos y partidos pueden gastar en ciertos rubros, de acuerdo a una fórmula basada en el número de votantes, registrados en las listas preliminares de votantes, para cada elección de cada distrito electoral.

La fórmula de cálculo toma en consideración que la distribución geográfica de la población es muy dispersa, y con el fin de mantener un equilibrio entre el tamaño del territorio o la provincia, se incluye un factor de cálculo que afecta la superficie del distrito hasta un límite.

Sabemos que el gasto total realizado en 1984, representó la cantidad de Can \$ 5.75 (dólares canadienses), por votante elegible.

La Autoridad Hacendaria del País ofrece reembolsos parciales a los candidatos y a los partidos políticos registrados que satisfagan las condiciones que el Acta establece.

El espíritu de la ley canadiense indica que tanto el partido, como el propio candidato deberán ser muy cuidadosos en la selección de los miembros que participan en las campañas para evitar manejos fraudulentos o ileales. Estas reglas aseguran que aquellos candidatos con más recursos no tengan una ventaja puramente económica.

La Sección 210 (1), del Acta Electoral de Canadá, determina una fórmula acumulativa para el cálculo de los importes de los "gastos máximos de elección", como sigue:

Valuación de niveles poblacionales

Habitantes por distrito	Valor / Hab (Can \$)
1 - 15.000	1.00
15.001 - 25.000	0.50
25.001 en adelante	0.25

Fuente: Alemán Velasco, Miguel. "Las Finanzas de la Política" pág. 258.

En el caso de Francia, la ley, le impone obligaciones a los candidatos de respetar los límites de gasto de campaña.

El sistema de cálculo de límites o gastos tiene por objetivo reducir el nivel de gastos realizados durante las campañas electorales y preservar la igualdad entre los candidatos.

Para las elecciones de diputados los límites establecidos son de 500.000 FF por candidato. Este límite se reduce a 400.000 FF para las circunscripciones cuya población es inferior a 8.000 habitantes.

Para las elecciones municipales, de cantones y regionales se aplica el cálculo acumulativo de acuerdo a la siguiente tabla:

LIMITE DE GASTOS ELECTORALES POR HABITANTE
(FF francos franceses por Hab.)

Población de la circunscripción (habitantes)	Consejero Municipal	Consejero General	Consejero Regional
0 - 15,000	11	6	5
15,001 - 30,000	10	5	5
30,001 - 60,000	8	4	5
60,001 - 100,000	9	3	5
100,001 - 250,000	7	-	4
150,001 - 250,000	6	-	3
250,001 ó más	5	-	2

Fuente: Alemán Velasco, Miguel. "Las Finanzas de la Política" pág. 259.

Utilizando los valores de esta tabla, se puede calcular el límite de gasto para una población de 30.000 habitantes de la siguiente forma:

$$\text{Tope Electoral} = (11 \times 15.000) + (10 \times 15.000) = \$315.000.00$$

La restricción de gastos se aplica para localidades mayores a 9.000 habitantes, en aquellas menores a 9.000 habitantes, la ley electoral no establece límites, dado que el tamaño de la localidad hace innecesario el gasto.

Son objeto del límite los gastos realizados directamente por el candidato que comprenden los gastos directos e indirectos, así como los gastos realizados por las personas físicas o morales, que con el acuerdo explícito o tácito del candidato realicen alguna aportación.

En Alemania actualmente no existen límites de los gastos de campañas políticas explícitamente. La autoridad calcula un límite a gastos reembolsables de DM 5.00 por votante registrado en el padrón, multiplicado por el porcentaje de votos cruzados a favor de cada partido.

La recepción de ingresos es de carácter deducible para los aportantes. Se requiere llevar un registro de donativos mayores a DM 20.000, los cuales serán deducibles hasta un importe máximo de DM 80.000.

En el caso de la Gran Bretaña, existen provisiones legales que determinan un límite de gastos por campaña parlamentaria de £ 750 libras esterlinas por concepto de propaganda personal que utilice cada candidato.

El partido no tiene límites en los gastos de propaganda institucional, incluidos los que se realicen en los distritos de cada candidato siempre y cuando no se haga referencia al candidato.

En el sistema vigente italiano, no se determinan topes de gasto para los partidos políticos. No obstante, como resultado de la serie de acontecimientos relacionados con el manejo financiero de los partidos políticos, actualmente se estudian las alternativas de establecer un control más eficiente, que será una reforma total en los próximos meses. El nuevo marco jurídico definirá límites a los gastos de campaña, transparencia en los sistemas de financiamiento y en el carácter deducible de las donaciones. Actualmente, la ley estipula un importe de gastos reembolsables equivalente al 15% de los gastos por elector. La práctica electoral indica que los gastos se realizan a través de terceras personas como patrocinadores de publicidad, etc.

La propuesta que se estudia, sugiere que para reducir el gasto en campañas se utilicen franquicias postales, telefónicas y telegráficas, y en el caso del uso de los medios de radio y televisión a costos preferenciales. Se propone la creación de Fundaciones para cada partido.

En el caso de México, la primera experiencia en aplicación de los límites a gastos de campaña tiene una metodología de cálculo semejante a los casos anteriores.

El Consejo General del Instituto Federal Electoral determinó el tope máximo de gastos de campaña para la elección d Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en el año de 1994, se había fijado un tope inicial de \$680 millones.

Sin embargo, mediante acuerdo celebrado en la sesión ordinaria del 23 de diciembre de 1993, se estableció la fórmula de articulación de los elementos que establece el inciso a) del párrafo 4 del artículo 182-a del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para la determinación del tope de los gastos de campaña para la elección de Presidente de la República en el año de 1994, mismo que fue reducido a \$134,460,560.4.

El inciso a) del Párrafo 4 del artículo 182-a del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, dispone que para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el Consejo General fijó el tope máximo de gastos de campaña conforme a los siguientes criterios:

- El valor unitario del voto para diputado fijado para efectos del financiamiento público.**
- Los índices de inflación que señale el Banco de México.**
- El Número de ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral en todo el país, y**
- La duración de la Campaña.**

Para el cálculo de la fórmula se consideró el número de ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral en todo el país al 31 de diciembre de 1993.

Los criterios que se utilizaron para el cálculo del tope de campaña, con el fin de atender lo dispuesto en el inciso a) del párrafo 4 del artículo 182-a del Código, fueron los siguientes:

A) El valor unitario del voto para diputado de mayoría relativa adoptado para efectos del financiamiento público para actividades electorales respecto del trienio 1992 a 1994, del orden de \$6,390.00, equivalente a \$6.39, conforme al considerando que sirviera de ase para el acuerdo del 31 de enero de 1992, por el que se determinó dicho financiamiento público.

B) El índice de inflación. Para actualizar, conforme a los índices de inflación señalados por el Banco de México, el valor real del valor unitario.

considerando los años de 1992 y 1993.⁵⁷ El resultado del ajuste por inflación fue que el valor unitario del voto fuera de \$7.61.

C) El valor unitario del voto actualizado, se multiplica por el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral en todo el país⁵⁸. Al aplicar la operación anterior se obtuvo para el cálculo del tope de la elección de 1994 una cantidad de \$336'151.400.86 (trescientos treinta y seis millones ciento cincuenta y un mil cuatrocientos pesos 86/100 M.N.).

D) La duración de campaña, como factor del tope de campaña, se fijó con base en las facultades discrecionales del Consejo General del IFE, bajo el consenso de los partidos políticos, mismos que determinaron que el factor de 0.4 sería adecuado para fijar un tope que de otra forma sería muy amplio. Tras la aplicación del valor al que se hace referencia a la cantidad de \$336'151.400.86, da como resultado la suma de \$134'560.34.

La fórmula de articulación empleada fue la siguiente:

Valor unitario del voto (VUV) de diputado de mayoría relativa adoptado en enero de 1992:

$VUV = \$6.39$, más la cantidad que resulte de aplicar al valor unitario del voto, la suma de los índices de inflación señalados por el Banco de México para los meses correspondientes a los años de 1992 y 1993 (19.1%):

$\$6.39(19.1) = 1.22 = (AI) = \text{Ajuste por Inflación que es el Valor Unitario del Voto Actualizado (VUA)} = \7.61 .

Multiplicando por el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral en todo el país el 31 de diciembre de 1993:

[Padrón Electoral (PE) = 44'172.326.]

⁵⁷ La inflación acumulada de enero de 1992 a diciembre de 1993 fue de 19.1%. Este porcentaje aplicado al valor unitario del voto de \$6.39 da como resultado un valor actualizado del voto de \$7.61.

⁵⁸ Alemán Velasco, Miguel. "Las Finanzas de la Política" op. cit.

Operaciones que dan como resultado \$336'151,400.86.

Que nos da el "Valor Total del Padrón" = (VP), cantidad multiplicada por el valor asignado convencionalmente al elemento duración de la campaña (DdC) = 0.4.

Operación que da como resultado el tope máximo de gastos de campaña que puede erogar cada partido político, coalición y sus candidatos para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en el año de 1994:

\$134'460,560.34 = Tope de Campaña (TC)

Se determinó así la cantidad de \$134'460,560.34 (ciento treinta y cuatro millones cuatrocientos sesenta mil quinientos sesenta pesos 34/100 M.N.) como el tope máximo de gastos de campaña que podía erogar cada partido político, coalición y sus candidatos para la elección presidencial.

$$TC = VUV (1+AI) = VUA$$

$$VUA (PE) = VP$$

$$PV (DdC) = TC$$

$$\text{Tope de Campaña} = TC$$

$$\text{Valor Unitario del Voto} = VUV$$

$$\text{Ajuste por Inflación} = AI$$

$$\text{Valor Unitario del Voto Actualizado} = VUA$$

$$\text{Padrón Electoral} = PE$$

$$\text{Valor Total del Padrón} = VP$$

$$\text{Tiempo de Duración de la Campaña} = DdC$$

5.1.6. CONTROLES ADMINISTRATIVOS.

La operación interna de los partidos es también un elemento que permite un funcionamiento más eficiente de su manejo financiero. La detallada descripción de los requerimientos de operación induce a los partidos a establecer los controles necesarios para cumplir con estas disposiciones. Estas

medidas incluyen una serie de controles relativos al desempeño del individuo responsable del manejo de los recursos financieros.

En el Canadá, la organización Elections Canada, cuenta con un sistema de soporte y contabilidad para los reportes que solicita por gastos de campañas para permitir a los partidos mantener un sistema contable con precisión. Al término de cada elección todos los candidatos y sus partidos deben presentar una pormenorizada relación de gastos auditada. Los gastos correspondientes a la auditoría realizada, serán reembolsados por el gobierno canadiense.

En Francia, durante los dos meses posteriores al día de la elección, cada candidato deberá presentar a la autoridad electoral, su cuenta de campaña, con los anexos, debidamente revisados por un auditor y acompañados de las notas justificantes de los gastos realizados por el candidato, o por su cuenta, durante el año previo al día de la elección.

En dichos registros deberán figurar:

a) Como ingresos, todas las percepciones personales recibidas por el candidato, las ayudas provenientes de organizaciones o partidos políticos, las aportaciones en dinero, en especie y las prestaciones de servicios.

b) Como egresos, todas las erogaciones realizadas con sus comprobantes debidamente auditadas.

Los candidatos están obligados a establecer los controles de gasto y registro necesarios, totalizados y desglosados. Cada candidato deberá nombrar un "Mandatario Financiero" encargado de tramitar todos los gastos de campaña a través de una cuenta bancaria o postal única.

El Mandatario financiero, estará a cargo de sus funciones hasta tres meses después de la presentación de cuentas de la campaña del candidato. La máxima duración de la función del mandatario financiero no podrá exceder a un año para evitar cualquier procedimiento indebido.

Los recursos excedentes recibidos y no erogados se deberán entregar a la asociación de financiamiento electoral, al propio partido o a organizaciones reconocidas de utilidad pública.

Las aportaciones que pueden hacer las personas morales nacionales, tienen un límite máximo al 10% del límite de campaña autorizado, siempre y cuando no sobrepasen 500.000 FF.

En el caso de personas físicas la aportación máxima es de 30.000 FF. Toda aportación mayor a 1.000 FF deberá ser pagada con cheque, la suma de los donativos o aportaciones en especie no podrá ser mayor al 20% del total de gasto autorizado. A cada donador se le expedirá el recibo correspondiente.

Adicionalmente, se permite a los candidatos realizar gastos de campaña en medios impresos, tales como el periódico de la comunidad o los boletines de información tradicional mientras que no se modifique su presentación, volumen, periodicidad y precio. Se recomienda evitar que aparezca la foto del presidente del Consejo General (del Partido) de manera destacada, en la primera página, así como editoriales firmadas y/o con fotografía del candidato.

- La promoción turística que valore las cualidades intrínsecas de la colectividad, excepto en los estadios o locales deportivos.
- La distribución de artículos promocionales, organización de conferencias de prensa, seminarios, recepciones, coloquios, eventos artísticos y culturales dentro de los límites y criterios de normalidad.
- Los carteles o anuncios, salvo en los casos en que se hace referencia personal al candidato.
- La publicación o difusión de toda la información inherente al ejercicio normal, tales como: dirección, teléfonos, horarios, etc.

5.1.7. SANCIONES.

En Canadá, la infracción a las leyes electorales podrán tener sanciones penales y el pago de una multa. El acta electoral define las prácticas "corruptas

o ilegales", las cuales llevan a su vez sanciones penales, así como la pérdida del derecho de voto y la pérdida del derecho a ser nominado candidato durante un período que va de 5 a 7 años.

En los casos de que el candidato o alguna persona actuando a nombre de él, exceda el límite legal de gasto, se considerará al candidato responsable de un acto "ilegal".

Se consideran sanciones para los casos en los que el candidato y sus agentes no presenten a tiempo sus reportes, así como la documentación de soporte y el dictamen del auditor.

El artículo L.113.1 del Código Electoral francés, establece una serie de sanciones a las infracciones, de aquellas personas o grupo de personas que realicen erogaciones por cuenta y a favor de un candidato sin su consentimiento expreso, así como para todo candidato en los casos de aceptar de donaciones, contraviniendo el artículo L.52.8 del Código Electoral o que rebasen los límites establecidos en el artículo L.52-11 del Código Electoral. Se analizan a su vez las prohibiciones de alterar o minimizar los reportes de erogaciones, o la aceptación de anuncios publicitarios y por sistemas de telefonía gratuita.

El nivel de las sanciones indica desde un mes hasta un año de cárcel (y/o), multas que van de 360 FF a 15,000 FF. Adicionalmente se fijan sanciones administrativas, tales como la inteligibilidad del candidato, y la negación del derecho de reembolso por gastos excedidos.

La instancia que determina y valora el nivel de las infracciones es la Comisión Nacional de Cuentas de Campañas, la cual puede aprobar, rechazar o reformar las cuentas recibidas. Dicha comisión dispone de un periodo máximo de seis meses para emitir su fallo.

El agente financiero, deberá llevar el registro detallado de los importes recibidos, así como de los gastos realizados para que puedan ser verificados por el auditor registrado para ese candidato.

El Acta Electoral determina una serie de responsabilidades para el candidato y su Agente Financiero, los cuales bajo protesta de decir verdad presentarán los reportes solicitados con total precisión.

El Agente Financiero que actúa como tesorero de la campaña es responsable de satisfacer todos los "aspectos financieros" de la campaña, su contabilidad y manejo a través de una cuenta bancaria previamente definida y registrada, así como autorizar los pagos y firmar los recibos de ingresos. Son sus responsabilidades la integración de los registros contables, así como la preservación de la documentación de soporte o referencia a cada transacción.

5.2. INFRAESTRUCTURA PARA LA DEMOCRACIA.

Para el desarrollo de las actividades electorales toda sociedad debe contar con una serie de instituciones y mecanismos que contribuyan al buen funcionamiento de los procesos electorales. Para tal efecto, en México corresponde al Instituto Federal Electoral (IFE) ser el máximo organismo encargado de la coordinación y logística de esta actividad.

En las Elecciones Federales de 1994 participaron nueve partidos políticos con registro:

PAN	Partido Acción Nacional
PARM	Partido Auténtico de la Revolución Mexicana
PDM/UNO	Partido Demócrata Mexicano / Unión Nacional Opositora
PFCRN	Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional
PPS	Partido Popular Socialista
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PT	Partido del Trabajo
PVEM	Partido Verde Ecologista Mexicano

Como todo sector económico, es necesario contar con la base de operación, legislación, recursos humanos calificados, y vigilancia, para que la actividad de competencia electoral se desarrolle dentro de un marco de equidad, libertad y justicia. Es a esta base de sustento para la operación de los partidos políticos, que definimos como Infraestructura para la Democracia. Se puede considerar que la Democracia es un bien cuya propiedad es pública. Es evidente que no hay incentivos para que los particulares financien la totalidad del proceso electoral, por esta razón el gobierno debe invertir regularmente sus recursos para garantizar la óptima organización y distribución de los procesos electorales.

APORTACIONES DEL IFE POR CONCEPTO DE PRERROGATIVAS
(Cifras en miles de pesos).

Partido	Desarrollo de partidos	Actividad Electoral	Interés Público	Subrogación del Estado	Actividades Específicas	Total
PRI	0.00	66,553.70	2,834.30	19,080.20	11,956.20	100,424.40
PAN	0.00	18,845.70	2,834.30	4,076.70	3,209.50	28,966.20
PRD	0.00	8,423.70	2,834.30	1,996.60	7,459.30	20,713.90
PFCRN	1,700.50	4,806.50	2,834.30	1,033.60	4,795.30	15,170.20
PARM	1,700.50	2,291.40	2,834.30	674.10	2,438.70	9,939.00
PPS	1,700.50	2,112.50	2,834.30	539.20	1,944.50	9,131.00
PDM/UNO	1,417.10	0.00	2,834.30	0.00	2,098.20	6,349.60
PT	1,417.10	0.00	2,834.30	0.00	1,725.90	5,977.30
PVEM	1,417.10	0.00	2,834.30	0.00	1,384.10	5,635.50
Total	9,352.80	103,033.50	25,508.70	27,400.40	37,011.70	202,307.10

Fuente: Alemán Velasco, Miguel. "Las Finanzas de la Política" pág. 267.

Los recursos públicos que ofrece la ley a los partidos políticos tienen cinco categorías que les permiten integrar una serie de actividades tendientes a fortalecer sus procesos internos, en especial la formación de cuadros, así como externos en la investigación y conocimiento de las preferencias del electorado a través de encuestas de opinión.

Del total de estas aportaciones públicas señaladas, el PRI recibió un poco menos de la mitad de los recursos 49.3%, el PAN el 14.4%, el PRD el 10.3%, el PFCRN el 7.5% el PARM 4.9%, el PPS el 4.5%, el PDM/UNO 3.2%, el PT 3.0% y el PVEM el 2.8%. Los partidos políticos con menor votación reciben ingresos adicionales por el concepto de desarrollo de partidos.

El concepto que genera el mayor nivel de disparidad en la asignación de los recursos públicos, es el que corresponde a actividad electoral, en donde el partido que más presencia legislativa logra, es a la vez el que más ingresos recibe. Esta categoría es un incentivo que refleja las preferencias del electorado, que beneficia la victoria electoral, la cual es el objetivo esencial de lucha entre partidos.

El análisis presentado de la estructura legal que norma la actividad de los partidos políticos en México, presenta aún deficiencias de concepto y de operación, como se hace evidente a partir de la falta de consenso que existe sobre esta materia entre los partidos y aún entre sus miembros. A la fecha, la ley electoral no contempla principios de competitividad electoral en función de la optimización de los recursos públicos.

Durante la campaña presidencial, así como un procesos electorales estatales, el tema del gasto realizado fue motivo de comentarios de prensa. Esta información se analiza con detalle en el siguiente capítulo .

Con el fin de ilustrar el nivel de gastos realizados se presenta el importe equivalente de estas cifras en dólares de los EU:

**IMPORTE TOTAL GASTADO POR TODOS LOS PARTIDOS EN LAS ELECCIONES
FEDERALES DE MÉXICO EN 1994, POR TIPO DE ELECCIÓN.
(Cifras en dólares de EU*)**

Asamblea	Diputado	Senado	Presidencia	Total
4,420,498.00	36,694,418.00	26,160,947.00	51,232,979.00	118,508,843.00

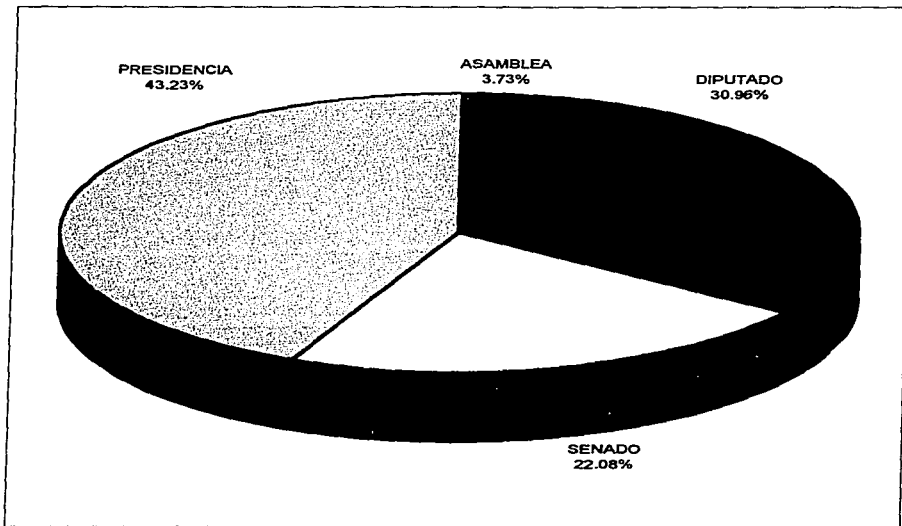
* Tipo de cambio \$3.5 por 1 dólar EU

En el cuadro anterior se observa que los recursos gastados por todos los candidatos a diputado federal, de todos los partidos mexicanos en las elecciones de 1994, son menores al gasto realizado por sólo diez candidatos al congreso de los EUA en el período 1987-88.

La mencionada infraestructura para efectos del presente enfoque tiene tres elementos básicos:

IMPORTE TOTAL GASTADO POR TODOS LOS PARTIDOS EN LAS ELECCIONES FEDERALES DE MÉXICO EN 1994, POR TIPO DE ELECCIÓN.

(Cifras en dólares de E. E. U. U.)



ASAMBLEA	4,420,498
DIPUTADO	36,694,418
SENADO	26,160,947
PRESIDENCIA	51,232,979
TOTAL:	118,508,842

A) Un marco jurídico preciso, democrático y justo.- En las páginas anteriores se han analizado estos marcos comparativamente.

B) La participación competitiva de los partidos políticos. El actual sistema de partidos es la base de operación de un medio ambiente de competitividad política. Se registran ciertos requisitos para el acceso a la lucha política, así como se establecen niveles mínimos de recepción de votos para permanecer con el registro.

C) Un organismo autónomo. El IFE tiene a su cargo la responsabilidad de vigilar y normar los procedimientos mediante los cuales los partidos ejercen su acceso al votante.

Tomando en consideración el comportamiento del gasto durante un período de cinco años, en 1991, el Instituto Federal Electoral recibió 1,194.6 millones de pesos (MNP), en 1992 se incrementó el presupuesto del IFE a 1,396.8 MNP y en 1993 alcanzó a ser de 1,973.9 MNP, mientras que en 1994 fue de 1,777.8 MNP. Una prioridad del gasto estuvo orientada a solventar la integración del Padrón Electoral, las diversas revisiones y auditorías, así como el pago del proceso de fotocredencialización para cada ciudadano inscrito. Adicionalmente fue necesario hacer gastos en publicidad para la difusión de sus programas y promover el voto. Para 1995 se tiene programada la erogación de 1,217.3 millones de pesos como ejercicio presupuestal.

PRESUPUESTO AUTORIZADO DEL IFE
(Cifras al 31 de Dic. de 1994)*

Año	Presupuesto (Millones de \$)
1991	1,194.60
1992	1,396.80
1993	1,973.90
1994	1,778.80*

Fuente: Alemán Velasco, Miguel. "Las Finanzas de la Política" pág. 269.

La importancia de la actividad electoral dentro del escenario económico de México ha registrado un nivel creciente de participación, como proporción del Producto Interno Bruto. Este creciente nivel de participación es resultado de por

lo menos dos causas: por una parte la consolidación de un creciente número de partidos políticos con presencia nacional y por otra, la mayor eficacia con la que se registran los recursos que se otorgan a los partidos.

El presupuesto del IFE registró un nivel de recursos creciente durante los últimos cuatro años: en el último período, 1994, a pesar de ser un año de intensa actividad electoral, registró un descenso al pasar de \$1,973.9 millones en el año de 1993 a \$1,778.8 millones en 1994, registrando una variación negativa de 9.88% con respecto al año anterior.

Para ilustrar el significado de este rubro, se exponen tres ejemplos comparativos:

a) Una referencia de la dimensión de este importe en el ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación del año de 1993, es equivalente al costo de construcción de una carretera de 245 kilómetros.⁵⁹

b) La actividad pública orientada a financiar el proceso electoral tiene un nivel semejante al total de ingresos recaudados por el Gobierno Federal en el año de 1993 por concepto de impuestos a cerveza.

c) Otro indicador del gasto total ejercido en el IFE durante 1994, dividido entre el total de la población, corresponde a \$11.57 por cápita al año.

Durante el año de 1994, las estimaciones preliminares, indican que el importe de recursos que se canalizaron como presupuesto al IFE representan el 0.1432% del PIB, mientras que por su parte, el gasto total reportado por los nueve partidos políticos como gasto de campaña, totalizó \$414'785,600.00. Este importe corresponde al 0.0332% del PIB.⁶⁰

5.2.1. LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LA ECONOMÍA INFORMAL.

Las fuentes de información estadística respecto a las finanzas de los partidos políticos de México son escasas y muy recientes. La ausencia de marcos

⁵⁹ Alemán Velasco, Miguel. "Las Finanzas de la Política" op. cit.

⁶⁰ El importe preliminar del PIB para 1994 es de \$1,249'700,000,000.

regulatorios respecto al manejo financiero de los partidos políticos ocasionó, más por omisión que por decisión, la exclusión de sus actividades económicas del escenario real de la economía. En estas condiciones, se identificó que los partidos políticos forman parte de la economía informal debido a que en el sector formal fue una variable no observada.

El análisis de la economía informal o subterránea, se llevó a cabo en la década de los años 70 y principios de los 80 en muchos países, con el objeto de determinar el tamaño del sector. La ausencia de información respecto al comportamiento de los flujos de recursos de organizaciones formales e informales, legítimas e ilegales, han llegado a representar niveles de más de 35% del total de los recursos que se manejan al margen de la fiscalización, en diversos sistemas económicos de países no desarrollados.

En México se han hecho estudios en este tema para explicar los índices de desempleo y subempleo, así como la evasión fiscal. No se ha desarrollado hasta la fecha un estudio que determine el tamaño ni el tipo de cada uno de los sectores que participan temporal o permanentemente en la economía informal de nuestro país.

Una razón de la reducción de los índices de participación del sector informal de la economía, en los países desarrollados, es la formalización del manejo de recursos por parte de las organizaciones legítimas, que por vacíos legales no están registradas dentro del sector formal de la economía.

Los partidos políticos, entre otros tipos de instituciones, son casos de organizaciones legítimas que operan dentro del esquema de la economía informal por una reducción jurídica. En la medida que se definen con claridad los ámbitos de actuación de ciertos sectores con los beneficios apropiados y las sanciones necesarias, se reducen los incentivos de permanecer en el nivel informal⁶¹

⁶¹ Con la legislación referente a la transparencia de los ingresos y gastos de los partidos políticos, la elusión y la evasión fiscal, el contrabando, el lavado de dinero, etc., son entonces las variables que explican el nivel de recursos que se manejan en el sector

En México, las finanzas de los partidos políticos emergen al sector formal y sólo en los últimos años con la regulación integrada al COFIPE en materia de financiamiento,⁶² empieza a acelerarse el surgimiento de este sector económico.

Gracias a ello, el tema se vuelve cada vez más importante y se tiene la posibilidad de lograr medir el tamaño y la estructura de esta actividad, la cual puede considerarse como necesaria, aunque quizá excesiva si se sufraga solamente por parte del Estado.

A su vez, las finanzas privadas de los partidos no estaban sujetas a rendir informe alguno, ni limitadas en el monto de las aportaciones que pueden recibir. Actualmente, la obligación de declarar gastos y la vigilancia de los partidos entre sí, requiere de una certeza en la información presentada al IFE.

Es en 1992 donde se introduce una reforma legislativa para dar igualdad de oportunidades y el establecimiento de reglas claras para recibir y gastar los recursos de los partidos políticos. Es evidente que se busca elevar la calidad de la lucha democrática en el escenario electoral en donde no es lo importante gastar más dinero, sino gastar lo necesario y elevar la calidad del discurso político, así como su oportunidad.

5.2.2. LA CIUDADANÍA ORGANIZADA.

Un rasgo generalizado en la transformación de las relaciones entre partidos y gobiernos en los países desarrollados, es el que busca establecer nuevas vías de relación con la ciudadanía, debido en parte a que los partidos políticos tienen una crisis estructural por la pérdida de los nexos con la sociedad civil. La participación de la sociedad organizada en el financiamiento, aparece hoy como una vía de vinculación innovadora y atractiva.

informal de la economía, quedando claramente definidas como actividades legítimas, las que corresponden a los manejos financieros de partidos políticos.

⁶² Con las reformas y adiciones realizadas al Artículo 49, 49-A, 49-B y 49-C del Código Federal de Instituciones Políticas y Procesos Electorales, se buscó lograr mayor transparencia en la obtención, manejo y uso de los recursos de los partidos, a la vez que se logró dar un importante paso en la reducción de gastos de campaña, al fijarse máximos de gasto.

Un agente que apareció en el escenario político de 1994, fueron las denominadas Organizaciones No Gubernamentales (ONG's). Estos grupos civiles han surgido a lo largo de la última década en la mayoría de las democracias industrializadas como una respuesta de la ciudadanía a las actividades y preocupaciones que desean resolver, incidir y abogar en la toma de decisiones gubernamentales.

En México, la actividad de estas asociaciones civiles de diversa índole y propósito, dio resultados importantes en el plano político, así como en la generación de recursos adicionales para promover actividades democráticas que directa o indirectamente favorecen a los candidatos y partidos contendientes.

La ausencia de una legislación que defina los ámbitos de actuación política de estas organizaciones, deja un vacío jurídico para que a través de ellas se destinen recursos o se realicen actividades que corresponden a los partidos y a los candidatos, mismas que no se cuantifican dentro de los reportes que los partidos presentan como gastos de campaña.

Una variable no cuantificable de los recursos que reciben los partidos es el tiempo voluntario de recursos humanos y otras aportaciones en especie que reciben partidos y candidatos de los particulares. De ahí que la intensa actividad cívica y electoral realizada en las elecciones de 1994, posiblemente no se refleje en su totalidad en los gastos que reportan por los partidos.

La reflexión acerca del papel de este tipo de organizaciones dentro de las actividades político-electorales tiene tres aspectos jurídicos fundamentales: En primer lugar, la existencia de toda asociación garantiza la libertad de la sociedad organizada para participar en la vida política del país; en segundo lugar, la actividad de estas organizaciones debe estar claramente legislada para evitar que en el futuro se canalicen recursos de fuentes que la ley prohíbe hacia los partidos políticos y; en tercer lugar, algunas de estas organizaciones, debido a un objeto social específico (medio ambiente, derechos humanos, asistencia social, salud, educación, etc.), tienen un privilegio en el tratamiento de sus

ingresos al estar autorizadas, para deducir el Impuesto Sobre la Renta de las donaciones que reciben para atender las labores propias de su giro. En ocasiones algunas donaciones pueden provenir de instituciones públicas y privadas nacionales o extranjeras y en algunos casos, de organizaciones religiosas.

5.2.3. DEDUCIBILIDAD FISCAL.

Una de las consideraciones que surgen regularmente cuando se evalúan las formas de incrementar los recursos financieros de organizaciones no lucrativas, es la que corresponde al carácter deducible de las aportaciones.

Un ejemplo que logra resolver en buena medida, el manejo deducible de las aportaciones a los partidos, se estableció en Canadá: cuando el documento de nominación de un candidato es aceptado por la autoridad electoral, el "Agente Financiero" (tesorero de campaña del candidato), recibirá una dotación de recibos oficiales numerados en serie que no indican el partido receptor para proteger la identidad y las preferencias políticas de los ciudadanos. Dichos recibos serán expedidos por el Agente Financiero en campaña, por cada contribución de dinero a favor del candidato dentro del período de la campaña.

Tanto el candidato como el Agente Financiero, son enteramente responsables del buen uso que hagan de los recibos, en virtud de que tienen carácter deducible.

La fórmula también busca establecer un sistema que permite fomentar la ampliación del universo de aportantes, desincentivando las aportaciones de los grandes capitales: no se prohíben las aportaciones cuantiosas, pero no es deducible la suma que supere el límite establecido. El agente financiero, deberá llevar el registro detallado de los importes recibidos, así como de los gastos realizados para que puedan ser verificados por el auditor registrado para ese candidato. El monto deducible se encuentra dentro de las posibilidades de gasto del ciudadano medio de dicho país.

El Agente Financiero que actúa como tesorero de la campaña es responsable de satisfacer todos los "aspectos financieros" de la campaña, su contabilidad y manejo a través de una cuenta bancaria previamente definida y registrada, así como autorizar los pagos y firmar los recibos de ingresos. Son sus responsabilidades la integración de los registros contables, así como la preservación de la documentación de soporte o referencia a cada transacción.

El auditor deberá revisar y comprobar el manejo contable de acuerdo a los principios vigentes y emitir un dictamen al término de su revisión.

Los registros y su documentación serán mantenidos por lo menos durante un periodo de un año posterior al día de la elección, en caso de requerir revisiones posteriores.

El Agente Financiero, deberá presentar un reporte de los recibos emitidos a la autoridad fiscal de Canadá en los formatos establecidos por el titular de los agentes financieros electorales.

En el caso de México, el establecimiento de un régimen de deducibilidad fiscal similar, que tenga reglas precisas, así como un límite al monto de las aportaciones, permitiría diversificar e incrementar los ingresos de los partidos, por ser un mecanismo eficiente y un instrumento más de transparencia para los partidos.

Actualmente, en ausencia de un sistema semejante, los partidos políticos mexicanos como entidades de interés público, no son sujetos de los impuestos y derechos, tales como el impuesto sobre la renta, en cuanto a sus utilidades gravables provenientes de las funciones específicas, así como los ingresos provenientes de la enajenación de los inmuebles que hubiesen adquirido para el ejercicio de donaciones en numerario o en especie. El régimen fiscal implica que todo partido es un consumidor final de bienes y servicios, por consecuencia del IVA.

5.2.4. ALGUNOS MODELOS APLICADOS AL MANEJO FINANCIERO DE LAS CAMPAÑAS POLÍTICAS.

La disponibilidad de información relativa a los ingresos y gastos de campañas políticas en los Estados Unidos ha permitido que diversos especialistas de organización y estudios políticos, apliquen razonamientos económicos, estadísticos y probabilísticos al manejo de ingresos y gastos de los partidos. El resultado es una rica variedad de análisis y modelos que buscan estimar la forma de incrementar las vías de recaudación, a través de estudios de mercado y afinidad, que describen las preferencias de la ciudadanía respecto a diversos temas y situaciones, con las que posteriormente se forma la agenda política de las futuras elecciones. Por otra parte, existen análisis que buscan explicar el nivel de efectividad del gasto, de acuerdo a su destino, con el fin de asegurar la victoria electoral.

Otra fuente de investigación es la que corresponde a la actitud del donante, sus expectativas, razones de aportación y capacidad económica.

Independientemente de las citas incluidas en la sección bibliográfica de este trabajo, se ha considerado relevante analizar los siguientes ejemplos para ilustrar la variedad y profundidad de este tipo de estudios.

Las investigaciones realizadas en referencia a los gastos de campaña en procesos electorales del Congreso de los EU, ha demostrado la correlación entre el tipo de candidatos al congreso y su nivel de éxito electoral en función de sus gastos.

Los resultados de dicho análisis, encuentran que los gastos de campaña de un congresista en el puesto (incumbent) que busca la reelección y un retador (challenger), son significativamente determinantes del nivel devotos recibidos. El congresista en el puesto (tenure) y su gasto, registran rendimientos decrecientes cuando los votantes ejercen un voto de castigo por no encontrar afinidad con su representante.

El congresista en el puesto, logra establecer un nivel de experiencia que es reconocido por el votante, al grado de que el congresista en ejercicio logra obtener mayores aportaciones de campaña, a medida que su tiempo en el puesto es mayor.

Estudios subsecuentes indican que la capacidad de recepción de fondos por parte de un candidato, es resultado de la percepción que tienen sus aportantes acerca de las probabilidades de victoria electoral.

Los aportantes pueden ser clasificados por su nivel de indiferencia al candidato, al menos de dos tipos. Por una parte, están aquellos que aportan a un candidato que representa su punto de vista, y son indiferentes a la probabilidad de victoria del candidato. Se define así a la aportación como un acto de consumo a favor de una actividad caritativa. Por otro lado, existen aportantes que no son indiferentes y cuyo fin es influenciar la toma de decisiones. Las aportaciones de este tipo fluyen a los candidatos con altas probabilidades de éxito, dado que sólo los ganadores podrán tener decisión en los procesos legislativos.

El nivel de votantes no abstencionistas, es a la vez determinante como elemento para predecir el resultado electoral. Estudios realizados para determinar la probabilidad de éxito de un candidato republicano sobre un demócrata indican que, en igualdad de circunstancias, los republicanos tienen mayores probabilidades de victoria sobre los demócratas, dado que, a menor cantidad de votos (a mayor nivel de abstencionismo), los republicanos resultan beneficiados por el votante.

Por lo general, la Comisión Nacional Electoral de los EU integra el gasto de campaña como un resultado total por candidato, dada la dificultad que existe en distinguir entre los gastos realizados en la elección primaria y posteriormente en la general.

Independientemente de las variables ideológicas, existe un grado de pragmatismo en los ámbitos empresariales norteamericanos que desean

mantener una relación positiva con la autoridad en ejercicio, de tal manera que se han logrado establecer presupuestos dedicados al apoyo a actividades comunitarias, entre ellas, las de carácter político.

Todas las aportaciones de campaña son valiosas, sin importar su tamaño. Se ha demostrado que hay alta correlación entre el número de aportantes y el número de votos que el candidato recibe. De ahí que la búsqueda de contribuciones no es una actividad independiente del número de votos que un candidato puede recibir. De esta manera se explica que el nivel de votos recibidos y las aportaciones realizadas están determinadas simultáneamente por el cambio de las expectativas del resultado de la elección durante la campaña electoral.

En Estados Unidos, los aportantes empresariales siguen con detenimiento la evolución de la campaña política con el fin de optimizar sus donaciones a favor del posible ganador. Con este motivo, existen estudios comparativos del desempeño de los candidatos al congreso.

Otros estudios comparan a su vez la situación de un candidato retador, contra uno en el puesto, en busca de la reelección y se mide el grado e éxito electoral que tienen los retadores ante los que están en el puesto. La productividad marginal del gasto de campaña de un congresista en el puesto es mayor que la productividad marginal del gasto de un retador debido a la experiencia del congresista, en opinión del votante.

Una variable importante es la imagen pública del candidato, la cual se evalúa desde diversos puntos de vista. La capacidad de tener un candidato con un nombre identificado y reconocido por la sociedad, así como la experiencia acumulada en el puesto (tenure) funcionan como barreras de acceso al "mercado político", de manera que el nivel de gasto es una variable que influye en el grado de reconocimiento público del candidato.

Existen evidencias que la demanda por donativos de campaña se inicia con mucha antelación al período electoral, aún antes de conocer al contrincante. El

solo hecho de que un senador norteamericano acumule gran cantidad de recursos para su campaña de reelección produce resultados estratégicos para la lucha electoral. Esta táctica ("The money scare-off tactic") busca intimidar y en consecuencia disuadir a posibles contendientes contra un senador en el puesto. Pero a su vez para los posibles retadores, un síntoma de debilidad del contrincante en el puesto, es la búsqueda desesperada de donaciones.

Los retadores de gran calidad son individuos que poseen habilidades de campaña y características personales que les permita, entre otras cosas, procurar las donaciones necesarias para hacer frente a un experimentado ocupante del puesto. Para el senador en el puesto el solo hecho de obtener grandes sumas de dinero no será elemento suficiente para derrotar a su oponente, pero si le permite enfrentar el reto.

Por este motivo, se explica que los retadores acceden a la carrera electoral cuando perciben que los que están en el puesto han generado una distancia del votante promedio, aprovechando en su beneficio esta insatisfacción.

Durante la campaña, la actividad del candidato está relacionada con la generación de donaciones, de ahí la importancia de programar importantes reuniones, conferencias, cenas de gala, entrevistas y otras actividades, todas ellas encaminadas a estrechar la relación directa del candidato con grupos homogéneos de votantes decididos potenciales, así como la generación de ingresos a lo largo de la campaña política.⁶³

En la búsqueda de la nominación presidencial para el período 1996-2000 en los EU, varios aspirantes iniciaron una carrera para recaudar fondos para su campaña. En el primer reporte financiero, la prensa norteamericana publicó el 18 de abril de 1995, las cifras recaudadas por: Robert Dole (4.4 millones de dólares), Lamar Alexander (5.2 millones de dólares, de los cuales 3.2 millones los obtuvo de su estado de origen, Tennessee), Phill Gramm (8 millones de dólares) quien afirma tener cerca de 50.000 donantes de diversas partes de los EU.

⁶³ Alemán Velasco, Miguel. "Las Finanzas de la Política" op. cit.

La cifra total de aportaciones privadas recibidas por estos tres precandidatos son mayores a la suma de los gastos de campaña a la presidencia de México en 1994, por parte de los seis partidos más chicos.

En dicho reporte los precandidatos dan a conocer las cifras y el nombre de las personalidades del mundo político, deportivo y artístico que han aportado a su campaña. En muchos casos se informa cómo los simpatizantes de un partido dan sumas de dinero semejantes para todos los precandidatos. A su vez, se reporta cómo el mismo ciudadano dona el límite de 1.000 dólares a más de un candidato. El hecho que en muchos casos los aportantes otorgan la misma cantidad de dinero a varios precandidatos es una forma muy clara de reducir las asimetrías en la disponibilidad de fondos que tienen los partidos.

Las decisiones del aportante permiten expresar un verdadero "voto pecuniario" que se destina no sólo al precandidato preferido sino a la vez a la expectativa económica del país que ofrece cada candidato.

La infraestructura para la democracia no es única ni es estática. La garantía a los derechos de decisión política de la ciudadanía requiere de una continua base de recursos y un ámbito jurídico que facilite la participación.

5.2.5. UN CASO DESCRIPTIVO DE LA ESTRUCTURA DEL FINANCIAMIENTO.

Mildred Shwartz⁶⁴ creó dos matrices que identifican las interrelaciones entre los actores en las estructuras sociales, políticas y económicas que participan en la vida de un partido, en este caso el Partido Republicano de Illinois.

El primer diagrama muestra el grado de relación que tienen los diversos actores que participan dentro de un partido en un proceso electoral. Esta matriz indica con valor de la existencia de la relación y con 0 su ausencia. La relación de un actor consigo mismo está eliminada con una línea diagonal de ceros.

⁶⁴ Shwartz, Mildred A.: "The Party Network" University of Wisconsin Press; p. 320; 1990.

La importancia de este trabajo es la identificación de las redes de relaciones que participan activamente en un partido. Las relaciones acumulan valores que indican el nivel de importancia de cada actor. La densidad de las relaciones es relativamente alta. En primer lugar se sitúa el aportante financiero (financiamiento contribuyente), dada la gran interrelación con casi todos los actores. Se observan las relaciones en la última columna que indican que en casi todos los casos son positivas.

MATRIZ DE RELACIONES ENTRE LOS ACTORES DE LOS PARTIDOS

	Senador	Congresista	Gobernador	Oficial Constitucional	Lider del Senado Estatal	Senador Estatal	Lider del Congreso Local	Representante Estatal	Oficial Local	Comité Nacional Republicano	Representante del Comité Nacional	Comité Estatal Central	Representante del Comité Estatal Central	Director del Condado	Representante del Comité Local	Comité de Campaña del Senado Republicano	Comité de Campaña del Congreso Republicano	Comité de Campaña del Senado Estatal	Comité de Campaña del Congreso Local	Fondo Republicano	Grupos de Interés	Asesores	Aportantes Financieros	
Senador	0	1	1	0	0	1	0	1	1	1	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0	1	1	1	
Congresista	0	0	0	0	1	0	1	1	1	0	0	1	1	1	0	1	0	0	0	0	1	1	1	
Gobernador	1	1	0	1	1	1	1	1	0	0	1	0	1	0	1	0	1	1	1	0	1	1	1	
Oficial Constitucional	0	0	1	0	1	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	
Lider del Senado Estatal	0	0	1	1	0	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	1	
Senador Estatal	1	1	1	1	1	0	0	1	1	0	0	0	0	1	1	0	0	1	0	1	1	1	1	
Lider del Congreso Local	0	0	1	1	1	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	1	
Representante Estatal	1	1	1	1	0	1	1	0	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	1	1	1	1	1	
Oficial Local	1	1	1	1	0	1	0	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	0	0	1	0	1
Comité Nacional Republicano	1	1	0	0	1	0	1	0	0	1	1	0	0	0	0	1	1	1	1	0	1	1	1	
Representante del Comité Nacional	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	0	1	1	1	1	0	1	1	0	1	1
Comité Estatal Central	1	0	0	0	1	0	1	0	0	1	1	0	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	1	1
Representante del Comité Estatal Central	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Director del Condado	1	1	1	1	0	1	0	1	0	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Representante del Comité Local	0	0	0	0	1	0	1	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Comité de Campaña del Senado Republicano	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1
Comité de Campaña del Congreso Republicano	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1
Comité de Campaña del Senado Estatal	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1
Comité de Campaña del Congreso Local	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1
Fondo Republicano	0	0	1	0	0	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Grupos de Interés	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	0	1	1	1
Asesores	1	1	1	1	0	1	0	1	0	1	0	1	0	0	1	1	1	1	1	0	1	0	1	0
Aportantes Financieros	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0	1	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0

Fuente: Schwartz, Mildred A.; "The Party Network"; Ed. University of Wisconsin Press, p. 76, 1990.

PROPIEDADES DE LOS NEXOS EN LAS REDES DE PARTIDOS

	Representante del Comité Estatal Central	Representante del Comité Local	Oficial Local	Fondo Republicano	Director del Condado	Oficial Constitucional	Congresista	Senador Estatal	Representante Estatal	Senador	Gobernador	Asesores	Grupos de Interés	Aportantes Financieros	Comité Nacional Republicano	Comité Estatal Central	Representante del Comité Nacional	Comité de Campaña del Congreso Local	Comité de Campaña del Senado Estatal	Líder del Comité Estatal	Líder del Senado Estatal	Comité de Campaña del Congreso Republicano	Comité de Campaña del Senado Republicano
Representante del Comité Estatal Central	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Representante del Comité Local	0	1	0	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Oficial Local	0	1	1	1	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Fondo Republicano	0	0	1	1	1	0	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Director del Condado	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Oficial Constitucional	0	0	1	1	1	0	0	1	1	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Congresista	1	0	1	0	1	0	1	1	1	0	0	1	1	1	1	0	1	0	0	0	0	1	0
Senador Estatal	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	1	0	1	0	0
Representante Estatal	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1	0	1	0	0	0
Senador	0	0	1	0	1	0	0	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Gobernador	0	0	1	0	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Asesores	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1
Grupos de Interés	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1
Aportantes Financieros	0	0	0	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Comité Nacional Republicano	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1
Comité Estatal Central	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	1	1	1	1	1	1	1	0	0
Representante del Comité Nacional	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	1
Comité de Campaña del Congreso Local	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1	0	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0
Comité de Campaña del Senado Estatal	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0	0	1	1	1	1	1	0	1	0	0
Líder del Comité Estatal	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0	1	0	1	0	1	0	1	0	0
Líder del Senado Estatal	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	1	0	1	0	1	1	1	0	1	0	0
Comité de Campaña del Congreso Republicano	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	1	1	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0
Comité de Campaña del Senado Republicano	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0

Fuente: Schwartz, Mildred A.; "The Party Network"; Ed. University of Wisconsin Press, p. 76, 1990.

El segundo diagrama lo define la autora como un "sociograma" que identifica las relaciones de reciprocidad. No representan a grupos formales, son vínculos entre las diversas clases de actores.

En la matriz se identifican varios subconjuntos. El que está localizado al centro, corresponde al conjunto de siete miembros que integran el equipo central del partido. Además de los integrantes que son funcionarios públicos o de partido, un elemento importante en este nivel de decisión corresponde al aportante financiero.

Independientemente de una serie de implicaciones que se desprenden de este diagrama, merece atención la participación del aportante financiero. Es notoria la interrelación del aportante financiero, con casi la totalidad de los demás actores del proceso, como se observa tanto en la decimocuarta fila como en la correspondiente columna.

El orden de localización de los actores en los ejes es significativo, en función del acceso al centro de decisión, localizado a la vez en el centro de la matriz.

El segundo subconjunto, está formado por tres cuadros de la parte superior izquierda. Indican la relevancia de los actores en los escenarios locales. A la vez, se indica el nivel de autonomía que estas relaciones tienen de los actores centrales.

De esta manera, se ilustra el importante papel que desempeña el responsable de la generación de ingresos en una campaña política, en cuya función convergen, casi la totalidad de relaciones políticas de un candidato y su partido. Un evento de tensión en este actor tiene repercusiones en toda la red electoral establecida, por lo que su gestión se vuelve vital para la estabilidad del proceso electoral.

CAPITULO VI

PRIMEROS RESULTADOS DE LAS ELECCIONES FEDERALES DE 1994 EN MÉXICO.

6.1. MÉXICO. ELECCIONES FEDERALES DE 1994.

En México, las elecciones federales de 1994 tuvieron por objeto la renovación del poder ejecutivo, y el legislativo en sus dos niveles. La campaña presidencial de 1994 tiene importantes eventos que forman parte de la historia de los partidos políticos y de México. Estos datos serán motivo de profundo análisis desde diversas disciplinas y enfoques.

Para efectos del presente capítulo se analizará principalmente el gasto realizado por todos los partidos para campaña a la Presidencia de la República y se identificará el grado de efectividad del gasto de los partidos, así como la relación existente entre el nivel de gasto y el porcentaje de votos obtenidos.

En el aspecto financiero, se aplica por primera ocasión la legislación referente al control de los ingresos y gastos de los partidos, con estrictas prohibiciones al uso de recursos públicos, aportaciones de empresas, así como instituciones o individuos extranjeros.

El gasto realizado por los partidos políticos en la campaña presidencial fue reportado por primera vez por todos los partidos a la autoridad correspondiente en el IFE.

Una premisa básica del análisis acepta como válidos los datos reportados al IFE por todos los partidos políticos. Hay cierta polémica en torno a la validez y precisión de los datos reportados por los partidos, no obstante, se toman como fuente pública y aceptada de información y con ellos se construye la presente sección. La ausencia de un marco jurídico expreso para la autoridad electoral impide la total verificación de las cifras reportadas. La capacidad de

reportar las fuentes y los usos de los recursos de los partidos políticos es una meta recientemente emprendida.⁶⁵

En cuanto a la disponibilidad de cifras referentes a los ingresos y gastos de los partidos políticos, las fuentes existentes se pueden dividir en tres categorías:

a) Fuentes hemerográficas, las cuales reportan declaraciones de dirigentes de los partidos respecto a los recursos que manejan los otros partidos.

b) Marcos jurídicos formales que a partir de la promulgación de la LOPPE, posteriormente el COFIPE y diversas publicaciones del Diario Oficial de la Federación, en los que se dan a conocer cifras que el gobierno federal establece para los partidos, y

c) Los informes que cada partido político está obligado a presentar al IFE a partir de la elección del 21 de agosto de 1994.

A este respecto basta mencionar que en el caso de las primeras fuentes son de carácter anecdótico, en el caso de la segunda fuente, está definida en ordenamientos legislativos, cuya selección se presenta como apéndice para futura referencia, y en el tercer nivel, se ofrece por primera vez, el acceso público a fuentes documentales de cada partido con registro.

6.1.1. REPORTE DE GASTOS DE CAMPAÑA.

El documento fuente de referencia de las erogaciones realizadas por los partidos políticos en las elecciones federales de 1994, en México fue elaborado por el IFE.

El reporte de dichos gastos está clasificado en tres grandes rubros:

- a) Organización
- b) Propaganda
- c) Prensa, Radio y T.V.

⁶⁵ Alemán Velasco, Miguel. "Las Finanzas de la Política" op. cit.

Debido a que se trata de datos publicados por primera vez, no existen antecedentes que permitan realizar un análisis comparativo en el tiempo. En el caso de la elección presidencial, el número de observaciones documentadas (nueve), corresponde al número de partidos y candidatos contendientes.

La primera apreciación indica que los rubros que se reportan no desglosan los niveles de clasificación de ingresos y actividades electorales que define el COFIPE. De tal modo que, de acuerdo a la metodología del reporte mencionado, es difícil identificar los importes erogados por actividades especiales, subrogación, estudios de opinión, publicaciones, etc. Los conceptos son genéricos, se establecen tres grandes áreas de destino del gasto de campaña.

A su vez, los gastos realizados en estos tres rubros, no están desglosados por su destino en el tiempo (antes, durante o después de la campaña). Por lo que se establece la premisa de que los gastos realizados corresponden a erogaciones que los partidos realizaron durante el lapso transcurrido desde el registro del candidato hasta la fecha de cierre de campaña. Es evidente que el gasto no se realizó de manera uniforme a lo largo de toda la campaña o si éste se concentró en ciertas fechas o etapas predeterminadas.

Una modalidad necesaria en el desglose de información podría identificar el comportamiento del gasto de campaña por región del país. Se carece de información de las campañas presidenciales que permitan indicar si hay relación entre gasto y nivel de votos alcanzado en cada estado del país.

Una fuente de referencia que permite identificar ciertas analogías de esta clasificación, con la lucha por el poder, corresponde a J. K. Galbraith⁶⁶, quien define tres elementos del ejercicio del poder: organización, propiedad y personalidad.

En este orden los tres rubros de gasto reportados por los partidos, permiten comparar los tres elementos del poder que señala el autor. De acuerdo a su análisis, ninguno de los tres por sí solos son suficientes para lograr el óptimo

⁶⁶ Alemán Velasco, Miguel. "Las Finanzas de la Política" op. cit.

ejercicio del poder, para lograrlo se debe ejercer un manejo equilibrado de los otros dos. Organización de la estructura del partido, propiedad en la disponibilidad de recursos y actividades propagandísticas y personalidad, en la presencia en medios que generalmente han destacado los rasgos individuales de los candidatos.

Se analizan cada uno de estos tres rubros. De los nueve partidos contendientes, sólo uno reportó saldo a favor, el PRI, mientras que el resto de los partidos indicó que todo el ingreso declarado para la campaña, fue erogado para efectos de la propia campaña.⁶⁷ En este caso se cumple un supuesto de trabajo que indica que todo el ingreso se gasta. Un partido puede estimar conveniente ejercer su gasto de campaña hasta no tener una noción o certeza de victoria electoral.

De acuerdo con la información recabada, el rubro correspondiente a organización, tiene como principal destino el pago de honorarios a empleados y participantes del partido y de la campaña.

Por su parte, el gasto de propaganda que corresponde a toda actividad pública de divulgación, actos, mítines, marchas, concentraciones, anuncios en la vía pública, (postes, bardas, anuncios espectaculares, etc.) artículos utilitarios; y el rubro que engloba a Prensa-Radio-T.V. corresponde a las actividades de proselitismo, desplegados, y compra de tiempo para anuncios de tipo propagandístico.⁶⁸

El gasto reportado por cada uno de los partidos se analiza en los siguientes párrafos, que indican los porcentajes dedicados a cada uno de estos tres grandes rubros.

⁶⁷ Un método aplicado para reportar los gastos de campaña de varios partidos, en el caso de campañas al Senado y a la cámara de Diputados, fue la división del presupuesto asignado entre el número de candidatos registrados. En dichos reportes se asignó a todos la misma cantidad gastada por haberles promediado el gasto total. Este procedimiento limita la capacidad de análisis comparativo entre el gasto realizado y los niveles de votos obtenidos.

⁶⁸ No se incluye en este concepto el tiempo gratuito que los medios electrónicos ofrecieron a todos los partidos y en exceso de las cuotas preestablecidas, así como los debates, tiempo de noticieros, reportajes especiales, entrevistas y seguimiento a las campañas en todo el país.

El grado de consistencia entre gastos realizados y nivel de votos recibidos puede analizarse de la siguiente manera:

El porcentaje de votos obtenidos está relacionado con el importe de recursos gastados en forma positiva. El partido que más gastó, fue el PRI y es el que más votos obtuvo, 50.18%. En forma consistente, el partido que reportó el segundo lugar en gastos de campaña, obtuvo a su vez, el segundo lugar en votos recibidos y lo mismo ocurre con el tercero, cuarto y quinto lugares.

A partir de los lugares sexto, séptimo, octavo y noveno, se altera este comportamiento, debido a que no hay consistencia entre los gastos realizados y el porcentaje de votos obtenidos. Esto indica que a bajos niveles de votación, influyen de manera significativa otros factores no monetarios, en el grado de efectividad de un partido político.

De acuerdo con el resultado obtenido en la elección presidencial de 1994, para el análisis de sus gastos de campaña, los nueve partidos participantes se pueden dividir en tres grupos:

El primer grupo corresponde a los tres grandes partidos de amplia cobertura en el país, con organización y cuadros integrados. Este grupo integra al PRI, PAN y PRD. En este grupo se concentra el 93.95% de los votos válidos.

PORCENTAJE DE VOTOS Y GASTOS DE CAMPAÑA

PARTIDO	Votos Válidos %	Gasto de Campaña \$	Observaciones
PRI	50.18	128,003,812.00	
PAN	26.69	31,968,728.00	
PRD	17.08	10,857,300.00	
PT	2.82	2,062,306.00	
PVEM	0.96	995,656.00	
PFCRN	0.87	1,558,428.00	
PARM	0.56	423,106.00	Pérdida del registro
PPS	0.49	1,618,092.00	Pérdida del registro
PDM/UNO	0.29	1,828,000.00	Pérdida del registro

Fuente: Alemán Velasco, Miguel. "Las Finanzas de la Política" pág. 289.

El segundo grupo registra a partidos emergentes con presencia regional de importancia, tal es el caso del PT, PVEM y PFCRN. En este grupo destaca la colocación del PT como cuarta fuerza política del país. La caída en términos relativos del PFCRN y la aparición del PVEM como una alternativa de bajo porcentaje que permanece en el espectro de partidos con registro.

En tercer lugar, se clasifican a los partidos que por sus bajos resultados electorales pierden el registro: PARM, PPS y PDM/UNO. De estos tres partidos es necesario reconocer a pesar de haber contado con más recursos que otros partidos, lograron una votación insignificante.

En el caso de los reportes del PPS y del PDM/UNO, la cantidad de recursos gastados es mucho mayor que otros partidos que sí lograron mantener el registro. Los niveles de voto recibidos por estos partidos son los más bajos. En este grupo de partidos es evidente que la cantidad de dinero gastada en campaña debería lograr un nivel de votos cercano o mayor al 1%. No obstante, la actividad electoral tiene variables adicionales de mayor importancia como lo son: la capacidad y experiencia del candidato, la plataforma ideológica y la actividad propia de la campaña y en su caso, la oportunidad con que se ejerce el gasto.

De ahí, que el caso de encontrar dos partidos que erogaron cantidades similares y no obtuvieron niveles de votos semejantes, posiblemente sea resultado de la diferencia en el tiempo de la campaña en la que se realizó el gasto reportado.

6.1.2. GASTO INTERNO O GASTO EXTERNO.

El destino del gasto de campaña que los partidos reportaron se comportó de acuerdo a los tres grandes rubros que se presentan en el siguiente cuadro:

DESTINOS DEL GASTO (miles de \$)

GASTOS DE CAMPAÑA EN:				
	PROPAGANDA	OPERACIÓN	PRENSA, RADIO y T.V.	TOTAL
PAN	9,583.96	9,412.75	12,972.02	31,968.73
PRI	48,422.76	47,499.33	128,003.81	223,925.90
PPS	750.27	418.79	449.02	1,618.08
PRD	4,818.61	5,609.18	429.50	10,857.29
PFCRN	300.88	1,256.76	0.78	1,558.42
PARM	25.07	398.03	0.00	423.10
PDM/UNO	655.00	1,173.00	0.00	1,828.00
PT	602.27	753.93	706.10	2,062.30
PVEM	611.25	290.78	93.62	995.65
TOTALES	65,770.07	66,812.55	142,654.85	275,237.47

PORCENTAJES DE GASTO POR DESTINO EN PORCENTAJES

PARTIDO	Gasto en Propaganda %	Gasto en Prensa Radio y T.V. %	Gasto de Operación
PRI	25.06	37.11	37.83
PAN	29.98	40.58	29.44
PRD	44.38	3.96	51.66
PT	29.20	34.23	36.56
PVEM	62.40	9.40	29.20
PFCRN	19.21	0.05	80.64
PARM	5.93	0.00	94.07
PPS	46.38	27.75	25.88
PDM/UNO	35.83	0.00	64.17

Fuente: Alemán Velasco, Miguel. "Las Finanzas de la Política" pág. 290.

El ejercicio del gasto por los partidos debe arrojar elementos para medir su grado de efectividad en la consecución de votos. Una de las medidas corresponde al porcentaje de gasto total que se destina para actividades "externas" o "internas".

Para efectos del presente estudio, definimos como externas a las actividades que están encaminadas a la difusión mediante el acceso a los medios de información, tal como corresponde a los rubros de propaganda y prensa, radio y T.V. A su vez, definimos como actividades internas las que corresponden al rubro de organización. Este rubro representa los gastos

correspondientes a honorarios y gastos administrativos del partido y de la propia campaña.

CLASIFICACIÓN DE PARTIDOS DE ACUERDO AL DESTINO DEL GASTO

PARTIDO	GASTO EXTERNO %	PARTIDO	GASTO INTERNO %
PRI	62.20	PRD	51.66
PT	64.00	PDM/UNO	64.20
PAN	69.00	PFCRN	80.60
PVEM	71.80	PARM	94.00
PPS	74.11		

Fuente: Alemán Velasco, Miguel. "Las Finanzas de la Política" pág. 291.

La tabla anterior clasifica a los partidos en dos grupos, en la primera columna está el grupo que asignó más del 50% de sus gastos en actividades externas y en la segunda columna se presenta a los partidos que asignaron más del 50% del gasto en actividades internas.

El resultado electoral indica que los partidos que registraron el mayor número de votos válidos, son aquéllos que asignaron su gasto en forma más equilibrada y no dedicaron la mayoría de su gasto al gasto externo o interno. Por el contrario, aquellos partidos que destinaron una proporción cercana o mayor a tres cuartas partes de su gasto externo o interno. Por el contrario, aquellos partidos que destinaron una proporción cercana o mayor a tres cuartas partes de su gasto en actividades internas o externas, no lograron niveles de votos importantes. Tal es el caso del PPS y PVEM, los cuales destinaron más del 70% de sus gastos a actividades externas, logrando un nivel de votación relativamente bajo en comparación con otros partidos que destinaron sumas semejantes en rubros más equilibrados.

De la misma manera, los partidos que destinaron una proporción de su gasto a actividades internas como el PARM y el PDM/UNO no lograron obtener los votos para mantener su registro y en el caso del PFCRN, el nivel de votos obtenido es menor que en las elecciones presidenciales anteriores, de donde se

deduce que el peso relativo de los tres partidos es menor debido a que el destino de su gasto fue preferentemente dedicado a actividades internas.

Una primera conclusión indica que un nivel de gasto equilibrado entre las actividades externas e internas explica un nivel de votos alto. En consecuencia, un nivel de gasto preferentemente orientado hacia actividades externas explica un nivel de votos mayor que un nivel de gasto preferentemente orientado a actividades internas.

Es evidente que una decisión que en el futuro será de importancia es la que corresponde al equilibrio, y combinación efectiva de los destinos del gasto en estas actividades. A reserva de que se analice con mayor profundidad, se confirma que una sola actividad no logra compensar la ausencia de las otras dos. El nivel de efectividad electoral del gasto, está determinado por el límite adecuado entre los gastos de tipo externo que estén respaldados por gastos de tipo interno.

En variables utilizadas para establecer criterios de topes a los gastos de campañas políticas, se destaca que el costo de campaña está en función del tiempo de duración de la campaña, de la distancia, del gasto de otros partidos, del perfil del partido, y del perfil del candidato.

En el diseño de estrategias de gasto de futuras campañas, se podrá tomar en consideración las experiencias que en el pasado inmediato ha tenido el electorado, ya sea con el partido, del tipo de elección que se trate, y de las condiciones políticas, sociales y económicas de la entidad al momento de la elección, así como de las expectativas de éstas.

6.2. PRIMEROS RESULTADOS.

A continuación se analizan los importes correspondientes a erogaciones de Campaña reportados por los partidos políticos.⁶⁹

⁶⁹ Alemán Velasco, Miguel. "Las Finanzas de la Política" op. cit.

Con base en el cuadro siguiente se observa que el gasto realizado por los partidos políticos representa una erogación de recursos que sucede en un periodo de tiempo menor a un año. Considerando tan sólo el gasto total reportado por los partidos políticos durante las Elecciones Federales de 1994, tenemos que el gasto de los partidos totalizó una cifra cercana a 415 millones de pesos. Esta suma corresponde a un 0.033% del PIB de 1994.

TOTAL DE GASTOS DE CAMPAÑA REALIZADOS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LAS ELECCIONES FEDERALES DE 1994
(cifras en Pesos)

Partido	Asamblea	Diputados	Senado	Presidencia	Total Partido
PAN	928,382.00	5,232,188.00	4,874,460.00	31,968,728.00	43,003,758.00
PRI	12,025,680.00	104,334,147.00	80,317,701.00	128,003,812.00	324,681,340.00
PPS	359,879.00	3,489,987.00	818,646.00	1,618,092.00	6,286,604.00
PRD	1,011,000.00	5,161,400.00	2,587,000.00	10,857,300.00	19,616,700.00
PFCRN	207,960.00	2,013,671.00	443,532.00	1,558,428.00	4,223,591.00
PARM	492,737.00	3,558,726.00	844,937.00	423,106.00	5,319,506.00
PDM/UNO	114,000.00	1,336,530.00	384,000.00	1,828,000.00	3,662,530.00
PT	92,440.00	1,478,803.00	1,004,154.00	2,062,306.00	4,637,703.00
PVEM	239,665.00	1,825,012.00	288,886.00	995,656.00	3,349,219.00
TOTAL	15,471,743.00	128,430,464.00	91,563,316.00	179,315,428.00	414,780,951.00

Fuente: Alemán Velasco, Miguel. "Las Finanzas de la Política" pág. 293.

PORCENTAJE DE GASTO DE CAMPAÑA POR PARTIDO PARA CADA NIVEL ELECTORAL.

Partido	Asamblea	Diputados	Senadores	Presidencia
PRI	3.70%	32.13%	24.74%	39.42%
PAN	2.16%	12.17%	11.33%	74.34%
PRD	5.15%	26.31%	13.19%	55.35%
PPS	5.72%	55.51%	13.02%	25.74%
PARM	9.26%	66.90%	15.88%	7.95%
PT	1.99%	31.89%	21.65%	44.47%
PFCRN	4.92%	47.68%	10.50%	36.90%
PDM/UNO	3.11%	36.49%	10.48%	49.91%
PVEM	7.16%	54.49%	8.63%	29.73%

Fuente: Alemán Velasco, Miguel. "Las Finanzas de la Política" pág. 293.

Independientemente de las amplias diferencias de las cifras absolutas que erogaron los partidos en las diversas campañas, el cuadro anterior indica el

comportamiento del gasto de cada nivel electoral como proporción del gasto total de cada partido.

El cuadro anterior indica el orden y magnitud de prioridades que cada partido otorgó a cada una de las campañas electorales en función de su nivel. Este es un indicador del costo de oportunidad aceptado por cada partido para decidir utilizar una suma limitada de dinero hacia aquellas campañas con mayor probabilidad de éxito.

Es necesario aclarar que la proporción del gasto en ciertos niveles obedece al interés de asignar una cifra semejante a las que otros partidos otorgan a sus candidatos.

La actividad que menor atención del gasto recibió fue la Asamblea de Representantes del D.F. (ARDF). En general la totalidad de los partidos asignaron una cifra menor al 10% de su gasto para apoyar a sus comanditados a la ARDF. El PARM utilizó el 9.26% de su gasto total para ésta actividad, seguido del PVEM con el 7.16%. De manera inversa el PT asignó el 1.99% de su gasto y el PAN el 2.16%.

Para la elección de Diputados Federales, el gasto asignado como proporción del gasto total de cada partido registró notorio incremento. El gasto en este nivel fue el mayor para cuatro partidos o el segundo en importancia para los cinco restantes. Es en este nivel de actividad electoral donde se registra el segundo más importante objetivo de victoria electoral. El PARM (66.9%), el PPS (55.51%) y el PVEM (54.49%), asignaron más de la mitad de sus recursos para apoyar campañas electorales en este nivel.

En las campañas al Senado, se identifica una asignación porcentual de gasto menor a la registrada en las diputaciones. En todos los casos el porcentaje asignado al Senado ocupa el tercer lugar de importancia. La razón obedece a la menor cantidad de candidatos, y a la forma de elección de la primera minoría que garantiza un escaño para la segunda fuerza política de la entidad federativa.

En la elección presidencial, se identifica que la proporción del gasto fue prioritaria para el PAN (74.34%), seguido del PRD (55.35%). El PRI destinó el 39.42% de su gasto total a la campaña presidencial. El partido que menor porcentaje de sus gastos asignó a la lucha por la Presidencia de la República fue el PARM que asignó 7.95%, cifra menor que la correspondiente a la ARDF.

Si la asignación de recursos es proporcional al deseo de victoria del partido, en cada uno de los niveles electorales se observa que en el caso del PRI el más alto porcentaje de gasto, casi dos quintas partes, se orientó a la campaña presidencial (39.42%), seguido del gasto en las campañas de diputados (31.13%). En tercer lugar, se asignó casi una cuarta parte del gasto a las campañas para senadores (24.74%) y sólo 3.7% para la ARDF. Se percibe una estrategia de gasto orientada a mantener una presencia de cobertura nacional en todos los niveles, siendo la Cámara de Diputados el segundo objetivo estratégico de victoria electoral.

En el caso del PAN, se identifica una estrategia de gasto hacia la campaña presidencial, a la cual destinó casi tres cuartas partes de su gasto total (74.43%); se observan asignaciones semejantes para la contienda a nivel de senadores y diputados (11.33% y 12.17% respectivamente). Al igual que la mayoría de los partidos la ARDF presentó un bajo nivel porcentual (2.16%).

El PRD asignó el gasto en el mismo orden de prioridades que los dos partidos anteriores, con la diferencia que el porcentaje de gasto para diputados fue aproximadamente el doble del porcentaje de gasto para el Senado y la menor asignación se orientó a la ARDF.

De la misma forma el PT y el PDM/UNO utilizaron el mayor porcentaje de sus recursos para la campaña a la presidencia, seguido en importancia por las campañas de diputados y dejando en el mismo nivel de prioridad, en tercer lugar, al Senado y la menor asignación para la ARDF.

Otra estrategia de gasto la adoptó el PPS cuya prioridad de gasto se orientó a las campañas de diputados en más de la mitad del gasto total (55.51%), dejando en segundo lugar de prioridad a la presidencia con algo más de una cuarta parte.

De la misma forma, el PVEM asignó el mayor porcentaje de su gasto, correspondiente a más de la mitad a las campañas de diputados, dejando en segundo lugar a la presidencia. Al igual que el resto de los partidos el Senado y la ARDF fueron prioridades de tercero y cuarto orden.

El PFCRN estableció el mismo nivel de prioridad al gasto que el PPS, asignando la mayor proporción de su gasto a las campañas de diputados y en segundo lugar a la campaña presidencial.

De la misma forma el PARM fue el partido que orientó el mayor porcentaje de gasto a las campañas de diputados (66.9%). En segundo lugar asignó el 21.65% para las campañas de senadores. De manera notable éste fue el único partido que asignó un porcentaje menor a la campaña a la presidencia (7.95%) que a la ARDF (9.26%).

Un enfoque relativo a la eficiencia con que se obtienen votos en la campaña electoral y su relación con el gasto realizado, es considerando la proporción de los votos totales recibidos y la proporción de los gastos totales realizados.

ESTIMACIÓN DEL COSTO PROMEDIO POR VOTO EN LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL DE 1994.

Partido	Votos	%	Gasto Total \$	%	Costo por Voto \$
PRI	17,333,931.00	50.18	128,003,812.00	71.38	7.38
PAN	9,221,474.00	26.69	31,968,728.00	17.83	3.47
PRD	5,901,324.00	17.08	10,857,300.00	6.05	1.84
PT	975,246.00	2.82	2,062,306.00	1.15	2.11
PVEM	330,322.00	0.96	995,656.00	0.56	3.01
PFCRN	301,508.00	0.87	1,558,428.00	0.87	5.17
PARM	195,077.00	0.56	423,106.00	0.24	2.17
PPS	168,547.00	0.49	1,618,092.00	0.90	9.60
PDM/UNO	99,214.00	0.29	1,828,000.00	1.02	18.42

Fuente: Alemán Velasco, Miguel. "Las Finanzas de la Política" pág. 296.

El cuadro anterior indica los votos obtenidos y el porcentaje total logrado por los nueve partidos contendientes, así como los gastos reportados por los partidos y el porcentaje que representa del total erogado.

En virtud de la conformación actual de las prerrogativas, se observa que tanto el PRI, PAN y PRD, recibieron recursos que les permitieron realizar erogaciones muy superiores a los demás partidos políticos.

Una noción generalizada acerca del gasto de campañas, se cumple para los primeros cuatro partidos (PRI, PAN, PRD, PT) donde, a mayor gasto de campaña, mayor número de votos obtenidos. Estos cuatro partidos recibieron el 96.92% del total de los votos emitidos y erogaron el 96.41% del total de gastos realizados. Destaca la diferencia en los porcentajes de votos vs. gastos del PRI, que para lograr recibir el 50.2% de los votos hizo gastos que representan el 70.4% del total.⁷⁰

El resto de los partidos no recibieron en lo individual el 1% de los votos totales. En conjunto, cuatro partidos (PVEM, PFCRN, PPS, PARM y PDM/UNO) recibieron el 3.08% de los votos y erogaron 3.59% de los gastos totales. La aparente consistencia entre el gasto realizado y el número de votos obtenidos, no es válida para todos los partidos, en especial el PPS y el PDM/UNO los cuales registraron el más alto costo promedio por voto.

Los gastos que realizan los partidos políticos tienen por objeto el que éstos logren dar a conocer su oferta política al mayor número de votantes y convencerles de que su propuesta es la mejor para los intereses de los diferentes grupos sociales.

Por ello, el objetivo que persiguen los partidos políticos, al realizar sus gastos en campaña, es el alcanzar el máximo número de votos a su favor.

⁷⁰ Una consecuencia, quizá la más intrascendente, del trágico deceso del candidato del PRI, Luis Donald Colosio, fue la necesidad de realizar nuevamente diversos gastos de propaganda impresa, promocional y de vía pública.

Dado que no existen en México antecedentes de indicadores de "productividad política", se va a tomar en consideración para emitir algunas observaciones un concepto más amplio de eficiencia, con base en los porcentajes que se destinaron de presupuesto a cada uso y el consecuente resultado electoral.

En este sentido de eficiencia, un primer razonamiento indica que el nivel de votos es proporcional al nivel de recursos económicos asignados, siempre y cuando no exista un gasto excedente, ni éste sea concentrado en alguno de los usos.

Por lo tanto, en la medida en que se incremente el monto de recursos disponibles, sin que llegue a ser excesivo, y que sea distribuido de forma equilibrada en propaganda, presencia en medios de comunicación y gastos de operación, se podrá pensar que existe una relación clara entre estos factores. Se observa que mientras más equilibrado resulta el gasto en las tres categorías, el resultado electoral del partido fue mejor.

Conforme se vio en páginas anteriores de acuerdo a sus resultados electorales, los partidos se dividen en tres grupos:

En el primero, se contemplan los partidos políticos consolidados, en el cual se comprenden el PRI, el PAN y el PRD. Se denominará grupo I, en lo sucesivo. En el segundo grupo se analizarán los partidos que lograron una presencia baja, aunque suficiente para conservar su registro, en el cual se incluyen el PT, el PVEM y el PFCRN. Finalmente, se analizan los partidos políticos que perdieron el registro, es decir el PPS, el PARM y PDM/UNO.

En cada uno de los tres grupos analizados, se puede comprobar que el partido político que logró la más alta votación del grupo, fue aquel que reportó un gasto equilibrado, en cada uno de los tres aspectos. Mientras que aquellos que decidieron inclinar sus partidas presupuestales hacia alguno de los factores, no lograron el mayor éxito electoral.

Grupo I

El Partido Revolucionario Institucional dedicó el 37.11% al gasto para promoción electoral en los medios masivos de comunicación; el 25.06% en gasto en Propaganda y el 37.83% en gastos de operación.

El Partido Acción Nacional destinó el 40.58% en Prensa, Radio y Televisión, el 29.98% en Propaganda y el 29.44% en Gastos de Operación.

El Partido de la Revolución Democrática por su parte, dedicó el 51.66% en gasto interno y dedicó el 3.96% a Prensa, Radio y T.V. y el 44.38% en propaganda.

Grupo II

El Partido del Trabajo gastó el 34.25% en Prensa, Radio y Televisión, el 29.20% en Propaganda, y el 35.56% en Gastos de Operación de Campaña.

El Partido Verde Ecologista Mexicano destinó el 61.39% al Gasto en Propaganda, el 29.21% en Gastos de Operación de Campaña y el 9.40% en gastos en medios de comunicación masivos.

El Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional gastó el 80.64% de sus recursos en Gastos de Operación, el 19.31% en Propaganda y el 0.05% de sus recursos de campaña en Prensa, Radio y Televisión.

Grupo III

El partido Popular Socialista dedicó el 46.37% de sus recursos a la difusión mediante Propaganda electoral, el 27.75% en Prensa, Radio y Televisión y el 25.88% en Operación de Campaña.

El Partido Auténtico de la Revolución Mexicana destinó el 94.07% de sus recursos en Gastos de Operación de Campaña y el 5.93% restante en Propaganda, por lo cual no realizó ningún gasto en promoción, a través de Prensa, Radio y Televisión.

Grupo I

El Partido Revolucionario Institucional dedicó el 37.11% al gasta para promoción electoral en los medios masivos de comunicación; el 25.06% en gasto en Propaganda y el 37.83% en gastos de operación.

El Partido Acción Nacional destinó el 40.58% en Prensa, Radio y Televisión, el 29.98% en Propaganda y el 29.44% en Gastos de Operación.

El Partido de la Revolución Democrática por su parte, dedicó el 51.66% en gasto interno y dedicó el 3.96% a Prensa, Radio y T.V. y el 44.38% en propaganda.

Grupo II

El Partido del Trabajo gastó el 34.25% en Prensa, Radio y Televisión, el 29.20% en Propaganda, y el 35.56% en Gastos de Operación de Campaña.

El Partido Verde Ecologista Mexicano destinó el 61.39% al Gasto en Propaganda, el 29.21% en Gastos de Operación de Campaña y el 9.40% en gastos en medios de comunicación masivos.

El Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional gastó el 80.64% de sus recursos en Gastos de Operación, el 19.31% en Propaganda y el 0.05% de sus recursos de campaña en Prensa, Radio y Televisión.

Grupo III

El partido Popular Socialista dedicó el 46.37% de sus recursos a la difusión mediante Propaganda electoral, el 27.75% en Prensa, Radio y Televisión y el 25.88% en Operación de Campaña.

El Partido Auténtico de la Revolución Mexicana destinó el 94.07% de sus recursos en Gastos de Operación de Campaña y el 5.93% restante en Propaganda, por lo cual no realizó ningún gasto en promoción, a través de Prensa, Radio y Televisión.

El Partido Demócrata Mexicano gastó el 64.17% en Gastos de Operación de Campaña y el 35.83% en Propaganda, sin reportar gastos considerables en Prensa, Radio o Televisión.

Asimismo, los gastos reportados por los partidos permiten realizar un análisis básico del costo que tiene cada voto recibido en las elecciones federales a nivel presidencial. Los costos de cada partido son muestra de un amplio espectro de eficiencia en el uso de sus recursos. La combinación de gastos internos y externos, así como los perfiles ideológicos y personales de los nueve candidatos a la presidencia, arrojan resultados por primera vez documentales para evaluar el costo de un voto obtenido.

El indicador para realizar esta estimación es el reporte de gastos de campaña, no el importe de recursos públicos que los partidos reciben por concepto de prerrogativas.

En el entendido que los partidos políticos, todos, se aceptan como un bien en la sociedad, y que el ciudadano tiene la opción de elegir, se presentan analogías a la Ley de Gresham⁷¹ que permite que se genere un proceso de "selección natural" entre la lucha de los candidatos, que está en manos de la ciudadanía.

6.2.1. GASTOS POR VOTO.

En el cuadro anterior se presenta uno de los aspectos centrales del financiamiento de los partidos políticos. Por primera vez en el caso de México, es posible comparar las erogaciones realizadas con el nivel de votos obtenidos en un proceso electoral entre varios partidos políticos.

Se calculó el valor promedio del voto de cada uno de los partidos contendientes dividiendo el gasto total reportado entre el número de votos obtenidos. El partido que registró el costo promedio por voto más bajo fue el

⁷¹ Alemán Velasco, Miguel. "Las Finanzas de la Política" op. cit.

PRD con \$1.87 para recibir el 17.08% de los votos y el costo más alto fue el PDM/UNO con \$18.42 por el 0.29% del voto total.

Para obtener el costo promedio total por voto, de igual manera que se obtuvo el valor promedio para cada partido, se dividió el valor promedio de todos los gastos realizados por los partidos entre el número total de votos recibidos. El costo promedio de un voto fue de \$5.19 pesos por voto. Con el fin de evitar el posible sesgo que ocasionan los valores menos representativos se seleccionó a los tres partidos que lograron acumular casi la totalidad de los votos registrados. El valor del voto para estos tres partidos se sitúa en \$5.26 por voto.

6.2.2. AUTOSUFICIENCIA FINANCIERA.

Cabe señalar que la mayoría de los recursos utilizados por los partidos provienen de las diversas categorías de financiamiento que la ley les otorga. Una fuente de ingresos alternativa, es la que proviene de las diversas formas de participación de la ciudadanía para proveer recursos al partido de su elección. A la vez no existe un sistema de valoración para las aportaciones en especie. De igual manera las erogaciones realizadas por terceros no están integradas a los reportes de gastos de campaña.

AUTOSUFICIENCIA FINANCIERA DE LOS PARTIDOS EN LAS ELECCIONES FEDERALES DE 1994.

PARTIDO	Recursos Públicos \$ (1)	Recursos Propios \$ (2)	Autosuficiencia Financiera %
PAN	31,813,477.00	155,251.00	0.49
PRI	131,691,546.00	3,747,191.00	2.85
PPS	1,618,092.00	0.00	0.00
PRD	8,498,975.00	2,358,325.00	27.75
PFCRN	1,558,428.00	0.00	0.00
PARM	423,106.00	0.00	0.00
PDM/UNO	1,828,000.00	0.00	0.00
PT	2,062,306.00	0.00	0.00
PVEM	995,656.00	0.00	0.00
TOTAL	180,489,586.00	6,260,767.00	6.94 (3)

Fuente: Alemán Velasco, Miguel. "Las Finanzas de la Política" pág. 300.

El cuadro anterior permite una comparación para determinar el nivel de dependencia que tuvieron los partidos políticos en México de los recursos públicos federales durante las elecciones federales de 1994.

La primera observación corresponde al alto nivel de dependencia de todos los partidos de los recursos públicos. De manera inversa, es notorio el bajo nivel de generación de recursos por otras fuentes. Sólo tres de los partidos reportaron ingresos de fuentes adicionales, el PAN, PRI y PRD. El resto de los partidos no reportaron ingresos adicionales, dada la amplitud de la legislación no se cuenta con elementos para que los partidos identifiquen los ingresos por concepto de cuotas de militantes, rifas y sorteos, o por venta de publicaciones. Esta observación es consistente con el nivel de atención que brindan los partidos políticos al tema del financiamiento, dado que muy pocos tienen establecidos los conceptos correspondientes al manejo de sus recursos en sus documentos básicos.

Del total de recursos reportados por todos los partidos durante las elecciones federales de 1994, el 93.51% corresponde a fondos públicos del IFE de acuerdo a las prerrogativas ejercidas, y sólo el 6.49% provino de recursos generados por los propios partidos.

La columna correspondiente a recursos propios está integrada por la suma de las partidas reportadas bajo los conceptos de aportaciones del candidato y otras. Destaca que la mayor aportación de una sola fuente de recursos por este concepto la reportó el PRD. En su reporte indicó que la suma de \$2'358,325.00 (Dos millones trescientos cincuenta y ocho mil trescientos veinticinco pesos), fue generada por el candidato. De igual manera el PRI reportó un monto de \$100,000.00 (Cien mil pesos).⁷² No se indica si este tipo de aportaciones provienen del propio candidato o si son recursos otorgados por terceros.

⁷² Cifras equivalentes a \$637,870.15 Dólares E.U. en el caso del PRD y \$28,571.43 Dólares en el caso del PRI, al tipo de cambio promedio vigente durante su erogación. (\$3.5 por 1 dólar).

En el caso de otras aportaciones, sólo dos partidos reportaron ingresos por este concepto. El PRI recibió la suma de \$2'747.191.00 (Dos millones setecientos cuarenta y siete mil ciento noventa y un pesos) y el PAN recibió \$ 155.251.00 (Ciento cincuenta y cinco mil doscientos cincuenta y un pesos).⁷³ Los demás partidos no reportaron ingresos por este concepto.

La actividad desarrollada por los partidos que reportaron estos ingresos complementarios se distinguió por la creación de comités de financiamiento de campaña.

En los períodos de campaña electoral se registra un incremento en el consumo de ciertos productos y servicios. La erogación de los partidos es necesariamente una transferencia directa a los productores de bienes y servicios y es indirecta para el ciudadano.

Debido a la estructura de la información disponible, no es objeto del presente documento identificar un valor en términos de bienestar a la democracia que es un objetivo deseable. El gasto en procesos electorales y en general las erogaciones relativas a la infraestructura democrática, se interpretan como una inversión social de largo plazo. Las políticas públicas dedicadas a este tipo de actividades están reconocidas como responsabilidad del Estado, tales como defensa, administración pública, seguridad, educación, justicia, etc.

La duración de las campañas políticas están basadas en la tradición política mexicana, en donde se calculó el período necesario para que la actividad electoral pudiera alcanzar a la totalidad del territorio nacional. Al avanzar las comunicaciones, la facilidad del transporte aéreo y terrestre reducen substancialmente los tiempos de recorrido del territorio nacional. El tiempo transcurrido para la realización de la campaña electoral de 1994, fue de 156 días.⁷⁴

⁷³ Equivalentes a \$784,911.72, y \$44,357.43 Dólares respectivamente.

⁷⁴ Alemán Velasco, Miguel, "Las Finanzas de la Política" op. cit.

El comportamiento del gasto de campaña no es uniforme en el tiempo ni en la zona del país que visita el candidato, por lo cual se puede llegar a establecer un cálculo del gasto promedio diario de campaña para cada partido.

Si se toma como indicador para el cálculo de topes, el tiempo que duran las campañas electorales, la estimación del gasto promedio realizado por cada partido permitirá determinar la corriente de recursos erogados por cada partido por día de campaña, y se deberá considerar que los candidatos de varios partidos iniciaron sus campañas con varios meses de antelación a la apertura del registro de candidatos.

El tiempo como recurso puede estar sujeto a modificación para propiciar la reducción de los gastos de campaña.

CONCLUSIONES

- 1. En este trabajo hemos pasado revista a los problemas planteados por la financiación de los partidos. Estos problemas se han multiplicado debido, en lo fundamental, al dramático incremento de los costos en los medios publicitarios. Estos costos son ineludibles en las campañas electorales, y en cualquier país democrático hay elecciones (nacionales, regionales o municipales) con cierta frecuencia, obligando a los partidos a programarlas en cantidades muy elevadas. Por otro lado, el proceso de racionalización y legalidad de la Administración hace que ya no sea posible resarcirse de tales desembolsos por vía de unas u otras corruptelas, expolios, canalizaciones indebidas de fondos públicos, etc. Así, resulta que en la actualidad casi todos los partidos encuentran problemas presupuestarios. De aquí se deriva la justificación de las subvenciones con cargo a los presupuestos generales del Estado. Los partidos reciben el trato de las empresas de interés público, pero con problemas de viabilidad económica. Al respecto cabe decir que, por muchas y muy contundentes que sean las críticas a la financiación pública de los partidos, ésta es ya un hecho en muchas partes (de forma directa o indirecta) y lleva camino de ser un rasgo distintivo del moderno sistema de partidos en los países liberales. El Estado del bienestar está abandonando sus presupuestos económicos y se ocupa preferentemente de los políticos.**
- 2. Debemos entender por financiamiento de los partidos políticos a los mecanismos o medios por los cuales estas instituciones reciben recursos, tanto materiales como económicos, además de servicios, tendientes todos**

ellos a cubrir los gastos que implica la actuación y el cumplimiento de los fines que tengan asignados en una sociedad democrática.

3. Las formas de financiamiento de los Partidos Políticos que reglamenta el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en su artículo 49, son las siguientes modalidades:

a) Financiamiento público, por tener un origen y articulación oficiales. A su vez, esta se subdivide en directa, cuando la subvención toma la forma de pago oficial hecho a nombre del partido, e indirecta, cuando el Gobierno o las instituciones públicas subvencionan de otras formas o, simplemente, reconocen un tratamiento de favor en el cumplimiento de ciertos deberes de carácter oneroso (como el pago de impuestos o el uso de ciertos servicios públicos).

b) Financiamiento por la militancia: este concepto abarca los ingresos que fija cada partido a sus militantes por concepto de cuotas ordinarias y extraordinarias; también incluye las aportaciones de sus organizaciones sociales y las que utilicen los candidatos para sufragar sus propias campañas electorales.

c) Financiamiento de simpatizantes: estos ingresos son las aportaciones de personas físicas o morales, las obtenidas mediante colectas en mítines y por contribuciones no identificadas y en especie.

d) Autofinanciamiento: este comprende los ingresos recibidos gracias a los actos públicos que llevaron a cabo los partidos para difundir sus ideas

programas, tales como: conferencias, espectáculos, juegos, sorteos, actos culturales, ventas editoriales, de bienes promocionales, de propaganda utilitaria y demás.

e) **Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos:** los partidos se allegan de estos ingresos en virtud de los rendimientos de fondos y fideicomisos creados con su patrimonio y de otras operaciones financieras; sin embargo, la ley les prohíbe que esos ingresos provengan de la adquisición de acciones bursátiles y, además, que se apliquen a fines distintos a los que expresamente persiguen.

4. Para que exista una verdadera transparencia en cuanto a los ingresos y egresos de los partidos políticos mexicanos, sería conveniente que además de los informes anuales y de campaña que tienen obligación de presentar los partidos políticos; se estableciera la obligación de representar un balance general de sus finanzas actuales, así como una declaración patrimonial sobre todo a su organización nacional.
5. Sería de gran utilidad que se estableciera la fiscalización de la financiación de los partidos políticos por entidades no sólo del Gobierno Federal sino por organismos privados reconocidos, por su ética profesional en su campo laboral.
6. En términos históricos los partidos políticos tienen una reciente vinculación con la democracia. En sus inicios, la democracia moderna tuvo sus primeras experiencias sin la presencia de partidos tal y como los conocemos. No

obstante, una vez que los partidos surgieron y se consolidaron, adquirieron una vinculación íntima con la democracia representativa, a grado tal que hoy no se concibe ésta sin la existencia y la actuación de los partidos políticos.

- 7. Por su importancia, los partidos son organizaciones que crean y sustentan muchas de las instituciones del Estado. Desempeñan funciones sociales y políticas imprescindibles en una democracia, al grado de que no hay en este momento entidades capaces de sustituirlos. Sin embargo, cuando no existen los suficientes controles democráticos, algunos partidos pueden apoderarse de las instituciones y constituirse en medios perversos y degenerativos. Al vicio consistente en la desviación de las actividades normales y ordinarias de los partidos en una democracia se le llama partidocracia; esto ocurre cuando los partidos fomentan prácticas clientelares, destinan los recursos de los ciudadanos que reciben del erario a finalidades distintas de las previstas y pueden, en casos extremos, llegar a hallarse con sectores contrarios a los principios democráticos y encabezar la construcción de regímenes violatorios de los derechos humanos.**

- 8. Los partidos en las democracias modernas son indispensables, aún cuando en fechas recientes se planteó el tema de su actualización ante problemáticas y desafíos tecnológicos, sociales y económicos anteriormente desconocidos.**

BIBLIOGRAFÍA.

- Alemán Velasco, Miguel. "El Financiamiento del PRI": Revista Examen México: Marzo de 1993.
- Alemán Velasco, Miguel. "Las Finanzas de la Política" Editorial Diana, México, 1995.
- Cárdenas García, Jaime. "Partidos Políticos y Democracia. Cuadernos IFE. de Divulgación de la Cultura Democrática No. 8.": México, 1996.
- Downs, Anthony: "An Economic Theory of Democracy": Horper & Brothers, U.S.A. 1957.
- Duverger, Maurice. "Les Partis Politiques" 8a. Edición: París, 1973.
- García Orozco, Antonio: "Legislación Electoral Mexicana" 1812-1988": 13a. Ed.: Adeo. Editores, S.A.: México, 1989.
- Hinojosa, Oscar: "Partidos Políticos; Financiamiento público, privado y secreto", en, Jorge Alcocer V. y Rodrigo Morales M., coord.: La organización de las elecciones, problemas y proyectos de solución": Miguel Angel Porrúa, Ed.: México, 1994.
- Huber, Evelyne. et. al.: "The impact of economic development on democracy": Journal of Economic Perspectives": Vol. 7: No. 3: Verano de 1993.
- Huntington, Samuel P.: "The third wave: Democratization in the late twentieth century: University of Oklahoma Press: 1991.
- Janda Keneth: Political Parties: A cross National Survey". New York 1980.
- Panebianco, Angelo: "Modelo de Partido": Alianza Universidad: Barcelona: 1991.

- Queralt, Joan: "Crónicas Mafiosas": Enfoque. suplemento de Reforma: págs. 12-17; México. 18 de septiembre de 1994.
- Shwartz, Mildred A.: "The Party Network" University of Wisconsin Press: p. 320; 1990.

LEYES Y REGLAMENTOS:

ALEMANIA

- Ley Fundamental de Alemania.- 23 de Mayo de 1949.
- Ley de Partidos 1983.
- Ley No. 77; 1º de Julio de 1949.

CANADA

- Canada Elections Act. 1974.

ESPAÑA

- Constitución de España
- 29 de Diciembre de 1978.
- Ley Orgánica No. 3.
- Ley Orgánica No. 5.
- Ley 21/1976, del 14 de Junio de 1976 "Derecho de Asociación Política: Disposiciones Relativas a Patrimonio en Régimen Económico"
- Ley 54/1978, del 4 de Diciembre de 1978. "Partidos Políticos". Real Decreto / Ley 20/1977, del 18 de marzo de 1977. "Normas Electorales: Disposiciones Relativas a Gastos Electorales".

ESTADOS UNIDOS.

- **Constitución. Declaración de Independencia.**
- **Federal Corrupt. Practice Act. 1925.**
- **Federal Election Campaign. Act. 1971. Enmendada en 1974 y 1976.**
- **Smith Connaly Act: 1943**
- **Teft Herley Act: 1971.**

FRANCIA

- **Constitución de la República de Francia 1958.**
- **Ley No. 88/226.**
- **Ley No. 88/227.**
- **Ley No. 90/55.**

GRAN BRETAÑA.

- **Corrupt and Illegal Practices Act. 1883.**
- **Representation of The People Act. 1918.**
- **Representation of The People Act. 1949.**
- **Representation of The People Act. 1983.**

ITALIA

- **Constitución de la República de Italia: 27 de Diciembre de 1958.**
- **Ley del 2 de Mayo de 1974 "Contributo dello Statto al finanziamento dei partiti Politici".**

- Ley de 18 de Nov. de 1981 "Modifiche desintegrazioni alle L.2. manmggio. 1974, sul contributo dello Stato, al finanziamento del partiti politici".
- Ley del 27 de Enero de 1982.
- Ley del 4 de Julio de 1982.
- Ley del 8 de Agosto de 1985.
- Decreto Ley de 20 de Marzo de 1995. "Disposizioni urgenti per la Parite, di accesso. Ai mezzi dinnformazione durante le campagne electoralli e referendarie".

MÉXICO.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 117a. edición. 1997. editorial Porrúa.
- Ley Electoral 19 de Diciembre de 1911.
- Ley Electoral para la formación del Congreso Constituyente 20 de Septiembre de 1916.
- Ley para la Elección de Poderes Federales, 2 de Julio de 1949.
- Ley para la Elección de Poderes Electorales, 2 de Julio de 1918.
- Ley Electoral Federal; 7 de Enero de 1949.
- Ley Electoral Federal Reformada; 21 de Febrero de 1949.
- Ley Electoral Federal, 4 de Diciembre de 1951.
- Ley Electoral Federal Reformada; 22 de Diciembre de 1953.
- Ley Federal Electoral; 5 de Enero de 1973.
- Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, 28 de Diciembre de 1977.

- **Código Federal Electoral: 9 de Enero de 1987.**
- **Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 15 de Agosto de 1990.**
- **Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales Reformado: 18 de Septiembre de 1993.**
- **Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales Reformado: 22 de Diciembre de 1993.**
- **Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales Reformado: 13 de Mayo de 1994.**