

40721
102



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ARAGÓN"**

**ANÁLISIS SOBRE LAS CONTROVERSIAS QUE SE DAN
POR CAUSA DE LOS INGRESOS QUE PERCIBEN LOS
PARTIDOS POLÍTICOS CON FINES ELECTORALES**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE :
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
CARLOS HUMBERTO COMONFORT MUÑIZ

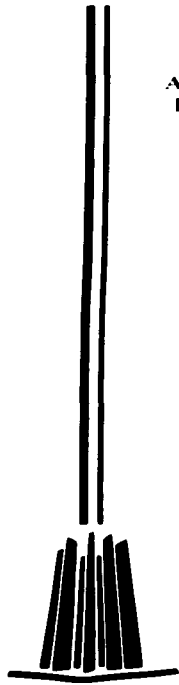
ASESOR:
LIC. IRENE VÁZQUEZ VELEZ

MÉXICO

2003.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1A





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.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

5

CAPITULO I

EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS: UN ASUNTO DE CONCIENCIA CRITICA APROXIMADO AL PROCESO DE CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICO.

1.1. La fiscalización del financiamiento de los partidos políticos un asunto de conciencia critica	11
1.2. El caso de Costa Rica	12
1.2.1. El financiamiento publico	14
1.2.1.1. Los limites	15
1.2.1.2. El tipo de financiamiento	15
1.2.1.3. La modalidad para el giro de los fondos	16
1.2.2. El financiamiento publico indirecto	17
1.2.2.1. Control y fiscalización	17
1.2.3. El financiamiento privado	18
1.2.3.1. Prohibiciones	19
1.2.3.2. Publicidad y fiscalización	19
1.3. El financiamiento de los partidos políticos en el Salvador	20
1.3.1. Planteamiento de problema	20
1.3.2. Ambigüedad en la interpretación de la norma constitucional	21
1.3.2.1. Los gastos de las campañas electorales	22
1.3.3. El financiamiento publico permanente	25
1.3.4. Las fuentes serán privadas o estatales	26
1.3.4.1. Financiamiento privado	26
1.3.5. Los limites del financiamiento y los mecanismos de control	32
1.3.5.1. Limites del financiamiento	32
1.3.5.2. Mecanismos de control	35

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1

1.4. Financiamiento de los partidos políticos y su control: el caso de Nicaragua	38
1.4.1. Etapas de la regulación y control de los partidos políticos en Nicaragua	39
1.4.2. El financiamiento de los partidos y su control en la actualidad	43
1.4.3. Limitación de los gastos electorales	46
1.4.4. Disponibilidad de información del Financiamiento privado fuera del periodo de la campaña electoral	47
1.5. Financiamiento y fiscalización de los recursos de los partidos políticos en España	48
1.5.1. Régimen jurídico de la financiación	
1.5.1.1. Antecedentes	51
1.5.1.2. Legislación vigente	52
1.5.2. Control y fiscalización del financiamiento a partidos políticos	
1.5.2.1. Control	52
1.5.2.2. Fiscalización	53
1.6. El financiamiento por actividades especiales en México significados y perspectivas	54
1.6.1. Evolución del financiamiento público en México	55
1.6.2. El financiamiento a los partidos en el contexto Latinoamericano	58

CAPITULO II

SEMBLANZA DE LOS ACTUALES PARTIDOS POLÍTICOS ANTECEDENTES Y LEGISLACIONES DE ALGUNOS DE LOS PARTIDOS

2.1. Partidos políticos, características, clasificaciones, participación	61
2.2. Sistema de partidos	65
2.3. México, en el siglo XXI	66
2.4. Sistema político mexicano	67
2.5. Partidos políticos	72
2.5.1. Antecedentes y legislación de cada uno de los partidos políticos en los cuales contemplan sus actividades financieras	72
2.6. Reseña histórica del partido acción nacional	73
2.6.1. Fundación	74
2.6.2. Organización, los Estatutos Generales de Acción Nacional	75

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2.7. Partido Revolucionario Institucional (PRI).....	79
2.7.1. Estatutos referentes al financiamiento	81
2.8. Reseña histórica del partido de la revolución democrática.....	84
2.8.1. El patrimonio del Partido de la Revolución Democrática se contempla en sus estatutos, en los capítulos.....	84
2.9. <i>Partido del trabajo</i>	87
2.9.1. Capítulo de finanzas y patrimonio del partido.	88
2.10. Antecedentes del partido verde ecologista.....	90
2.10.1. Principios económicos.....	91
2.11. Discurso de Presentación de la fundación por la socialdemocracia de las América convergencia	91
2.11.1. <i>Proyecto nacionalista</i> Partido de la Sociedad Nacionalista.....	94
2.11.2. <i>Principios ideológicos económicos</i>	95
2.12. Antecedentes del Partido Acción Social.....	96
2.12.1. De la comisión de administración y finanzas.....	97
2.13. Código federal de instituciones y procedimientos electorales en relación con las actividades financieras de los partidos políticos	100

CAPITULO III

FORMA Y ORIGEN DE LAS APORTACIONES QUE PERCIBEN LOS PARTIDOS POLÍTICOS POR PARTE DEL ESTADO Y DE LOS PARTICULARES

3.1. Partidos políticos y democracia.....	106
3.2. Introducción.....	111
3.3. Régimen constitucional.....	112
3.4. El financiamiento público.....	112
3.5. Perspectivas del financiamiento privado en México.....	116
3.5.1. Financiamiento	120
3.5.2. Cuotas de los afiliados.....	120
3.5.3. Donativos.....	121
3.5.4. Los derechos y las prerrogativas	122
3.6. Diversas formas de financiamiento.....	123
3.6.1. Por actividad electoral.....	123
3.6.2. Por actividades generales.....	124
3.6.3. Por subroga del estado en las contribuciones de sus legisladores.....	124
3.6.4. Por Actividades especiales.....	124
3.7. Aseso a los medios de comunicación masiva.....	125
3.7.1. Acceso a radio y televisión.....	129
3.8. Franquicias para el uso de correos y telégrafos.....	129
3.9. Prerrogativas en materia fiscal.....	130

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

3.10. Deber de información-----	130
3.11. La publicidad y transparencia del financiamiento-----	130
3.12. El mecanismo para la concesión de la subvención pública a fin de preservar el principio de igualdad de oportunidades entre los partidos-----	134

CAPITULO IV

OBSERVACIONES Y COMENTARIOS AL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

4.1. Aspectos generales-----	137
4.1.1. Costo de las campañas-----	138
4.1.2. Duración de las campañas-----	138
4.2. El financiamiento a los partidos y su supervisión, en búsqueda de la equidad-----	139
4.2.1. Financiamiento público-----	140
4.2.2. Otros financiamientos-----	147
4.2.3. Prohibiciones-----	152
4.2.4. Límites a los gastos-----	153
4.2.5. Fiscalización y sanciones-----	153
4.3. Control del financiamiento público-----	154
4.4. publicidad-----	154
 Conclusiones-----	 156
 Bibliografía-----	 160

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

INTRODUCCIÓN

Mucho sé a escrito sobre política desde su fundación hasta nuestros días mas sin embargo, la memoria política no establece un análisis jurídico de la discordancia en relación con los ingresos financieros que ellos reciben de diferentes formas si bien la teoría política establece que los partidos políticos nacen para luchar por la conquista del poder y su preservación a través de la vía electoral, el interés por su conocimiento para propios y extraños no surge nada mas de este cuestionamiento, sino porque siendo pieza clave dentro del sistema político mexicano, es factor fundamental para entender nuestra vida política, analizando desde una manera jurídica una critica de los aciertos y errores que han sido protagonistas de la transformación de nuestro país, por ello aquel que quiera analizar debe sumergirse en el estudio de la realidad social, económica, política y jurídica del país para percibir la influencia de la misma evolución y desarrollo de nuestro país.

Tratar el tema relativo a la participación que reciben los partidos políticos en México es algo sorprendente en cuanto a la diversidad e interés que implica enfrentarse a labores que se escudriñan de manes próxima y subsiguiente, complicadas y llena de dificultades en donde nuestro desarrollo será difícil, por lo cual desarrollaremos una constancia para desarrollar nuestro análisis jurídico social retándonos a desarrollar su complejidad, por ello solo enfocaremos este desarrollo a los financiamientos, hablar de política con relación a su estructura de participación dirigida a fines electorales a su desarrollo requiere de una investigación objetivas para saber cual es la participación de los partidos políticos, cual ha sido su origen, su desarrollo con relación a la realidad que como fin de la obtención del poder consecuencia de su anhelo y la conservación del mismo.

Es motivo de análisis la corrupción gubernamental institucionalizada, al igual que la participación de los particulares, de no ser así el cambio se vislumbra incierto podemos afirmar que la capacidad de asimilación de las fuerzas políticas organizadas existentes, lleguen a asimilar sus doctrinas factibles de realización, al recibir y asimilar esta nueva corriente de educación política deseosa de manifestar su real derecho para crear un mejor gobierno.

Mi interés en analizar y presentar la hipótesis de factibilidad en el concierto nacional para saber si se tienen los principios básicos de respeto y libertad conciencia de no repetir los errores de la historia, pues de no cambiar se perderá la esencia jurídica de los partidos políticos los partidos políticos como organizaciones permanentes y estables, que cuentan con una definición de sus principios con un programa y con políticas definidas y que tienen como objetivo principal la consecución del poder político y el establecimiento de un adecuado tipo de sociedad, llevan como función principal la de ser receptores y transmisores de las demandas de algunos sectores de la sociedad, para lo cual indudablemente se requiere de una organización interna adecuadamente estructurada, que permita el establecimiento y el adecuado establecimiento que los abra de regir, así como también, la forma en que

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

se mantendrá una relación directa con la sociedad, que les garantice el crecimiento de militantes al desarrollar su actividad política y divulgar su planteamiento a favor de esta sociedad que quieren representar.

Por ello pretendo ubicar en este análisis la participación de los partidos políticos en la vida nacional, analizando las posibilidades de cambio del sistema político nacional que dan los partidos políticos, y solo el desarrollo de esta investigación reflejara quien tiene la razón.

La intención del estudio de la Estructura Económica, Política y Social de México, es que los conocimientos adquiridos en el desarrollo de esta investigación relacionados con los fundamentos teóricos para el análisis de la factibilidad que comprende la realidad económica, social y política en que está inmersa y participe la crítica de los ingresos que perciben los partidos políticos sabedores de la necesidad que entraña el conocimiento de la realidad, la cual forma parte del estudio de ésta, se busca desarrollar los fenómenos sociales, económicos y políticos que a su alrededor se manifiestan para que sepamos qué papel les corresponde jugar en la transformación social.

Ahora bien no es suficiente un programa que le presente la problemática política financiera que vive sino que le dé a conocer un enfoque metodológico en forma separada, sino que requiere que el método se aplique en el desarrollo del mismo, y le permita explicar los fenómenos socioeconómicos y políticos a partir de una visión totalizadora, entendiendo que la realidad social está en continuo cambio, que presenta contradicciones a su interior.

La estructuración de contenidos de este programa se da con base en una perspectiva totalizadora del proceso económico-social y político, misma que anima a la materia, con el objeto, del conocimiento para que se utilice como medio de explicación de la realidad mexicana y le permita asumir una actividad crítica frente a ésta.

El programa se divide en cuatro unidades en la primera, segunda y tercera unidad se analizan las relaciones entre la estructura y superestructura en momentos claves del devenir histórico del país donde se presentan los fenómenos más relevantes que caracterizan a México en materia política. Sin embargo, para el estudio de estos periodos, es necesario tener presente las etapas del proceso del país, consideradas como fundamentales, no por estrictos criterios cronológicos, ni por acontecimientos históricos utilizados para delimitar periodos, sino en razón de formas definidas de desarrollo; debemos referirnos a seis etapas claramente delimitadas: la etapa de la independencia; la etapa del liberalismo; la etapa de la reforma; la etapa del porfiriato; la revolución; y semblanza de los actuales partidos.

El tema de los partidos políticos tiene una importancia que se desarrolla desde el punto de vista teórico y desde el punto de vista histórico.

Bajo el primer punto de vista, tenemos que subrayar que en los partidos políticos se selecciona la política en correspondencia con la burguesía más rica y, de otro lado, se

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

pone una barrera contra la invasión de los partidos. Esta es una situación típica de una política elitista con un cuerpo electoral muy estrecho que corresponde también a la burguesía rica que no conoce todavía la democracia de masas.

Los gastos de la política no se transfieren ni al público ni a la sociedad y la historia demuestra que los partidos se organizan para la invasión de los órganos de la administración pública, pero no se llega a una transferencia de los gastos electorales sobre la economía.

El financiamiento de todos los partidos está, y sigue estando todavía, a cargo del estado y de los particulares y de las organizaciones que apoyan los mismos partidos y por eso no hay ninguna transparencia y nada obliga a delatar públicamente las medidas de financiamiento.

Los partidos de masa tenían necesidad de recursos económicos y los conseguían de cualquier manera y con todas las medidas, tal vez lícitas y tal vez ilícitas.

Organizaciones económicas, organizaciones industriales, organizaciones paralelas, las entidades más diferentes, casi siempre de forma secreta, financian a los partidos políticos y a veces la campaña electoral de los candidatos. Es necesario decir que la política siempre tenía su precio y de aquí en adelante se empezó a decir que era importante el precio de la política, por lo que se empezó a encontrar medidas de financiamiento ilícito. En otras palabras, el mundo político empezó a tomar dinero de la sociedad civil, también a través de procedimientos aparentemente ilícitos que suscitaban polémica causando la señalación de falsedad en el manejo del presupuesto, corrupción y otros delitos semejantes a los políticos y a los funcionarios quienes tenían el manejo de dinero o podían también ser administradores de entidades económicas para mejoría pública.

Están prohibidos los financiamientos o contribuciones bajo cualquier forma y medidas por órganos de la administración pública, entidades públicas, sociedades con participación de capital público, sociedades controladas por estas últimas, aunque tengan naturaleza de derecho privado a favor de partidos, también están prohibidos los financiamientos o contribuciones por sociedades o entidades de derecho privado, en forma secreta. Estando admitidos los financiamientos y contribuciones deliberados, procedentes por el órgano social competente, regularmente inscritos en el presupuesto. Todos los demás financiamientos, por el contrario, estaban prohibidos penalmente, porque la transferencia de fondos se considera siempre como algo procedente de un ilícito y también se emplea el delito de corrupción, hasta la asociación para finalidades penalmente ilícitas.

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

La política en México se ha vuelto una actividad cada vez más costosa, sobre

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

todo por el incremento de los gastos de las campañas electorales, cuyos costos se *disparan* por el uso de medios publicitarios y la contratación de asesores extranjeros. Por otra parte, la dinámica y naturaleza del sistema democrático demanda que los partidos políticos cumplan con funciones permanentes y no sólo electorales, lo cual genera un aumento en su necesidad de recursos.

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

En México, el financiamiento privado ha sido y sigue siendo la fuente importante de cobertura de los gastos electorales. Es en este ámbito, precisamente, donde son más posibles y frecuentes los casos de corrupción y es aquí adonde es más difícil introducir mecanismos eficientes de control y fiscalización. En consecuencia, se han creado los cortillos para el financiamiento ilegal, la influencia predominante de grupos de interés, y la injerencia de dineros del narcotráfico en las estructuras de partido y de gobierno.

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

- i) aliviar la carga financiera de los partidos políticos y enfatizar su independencia frente a los grupos de interés,
- ii) asegurar una mayor equidad en la competencia electoral entre las diferentes fuerzas contendoras,
- iii) disminuir la influencia de grupos de interés en los órganos del Estado, para asegurar que sus decisiones reflejen siempre el interés común y no el particular, y para evitar la penetración de otros dineros ilegales.

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

La producción de normas que regulan esta materia es desproporcionada en relación con la creciente necesidad de recursos que tienen los partidos para hacerle frente a campañas electorales cada vez más costosas. Los partidos políticos recurren más al financiamiento privado para cubrir sus requerimientos de recursos y, al hacerlo, ponen en peligro los principios que sustentan la democracia representativa, tales como

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

el de la igualdad ante la ley, el de pluralismo democrático y el derecho de asociación política consagrado constitucionalmente.

La fiscalización del financiamiento de los partidos es una responsabilidad compartida entre los órganos del Estado, los partidos políticos y la sociedad no estatal. Sin embargo, el aumento en la conciencia crítica de la sociedad civil está llamado a ser el motor que genere reacciones y respuestas, que impriman indeleblemente la transparencia en el curso de una actividad, como la política, que nunca debió dejar de ser una tarea noble y digna

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO I

EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS:

**UN ASUNTO DE CONCIENCIA CRITICA
APROXIMADO**

AL PROCESO DE CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICO.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1.1. La fiscalización del financiamiento de los partidos políticos un asunto de conciencia crítica

En América Latina, en general, el financiamiento privado ha sido y sigue siendo la fuente principal de cobertura de los gastos electorales. Es en este ámbito, precisamente, donde son más posibles y frecuentes los casos de corrupción y es aquel adonde es más difícil introducir mecanismos eficientes de control y fiscalización. En consecuencia, se han creado los cortillos para el financiamiento ilegal, la influencia predominante de grupos de interés, y la injerencia de dinero del narcotráfico en las estructuras de partido y de gobierno.

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

a. Aliviar la carga financiera de los partidos políticos y enfatizar su independencia frente a los grupos de interés;

b. Asegurar una mayor equidad en la competencia electoral entre las diferentes fuerzas contendientes;

c. Disminuir la influencia de grupos de interés en los órganos del Estado, para asegurar que sus decisiones reflejen siempre el interés común y no el particular. Y para evitar la penetración de dinero ilegal.

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

Concomitantemente, en muchos países se promulgo legislación para regular las contribuciones privadas y se introdujeron disposiciones para poder ejercer mayor control público sobre el uso de los recursos por parte de los partidos políticos.

A pesar de los avances significativos logrados en la región, tenemos una agenda aun inconclusa, y se está muy lejos de contar con sistemas adecuados de financiamiento de partidos políticos en todos los países, y con mecanismos eficientes y eficaces de control y fiscalización. Las experiencias de algunas naciones que muestran adelantos mayores en este sentido pueden constituir un buen punto de referencia para otras con rezagos notables.

En esta ponencia se destacan temas centrales en el ámbito del financiamiento y

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

fiscalización de campañas electorales y partidos políticos. Se hace especial relación al caso de Costa Rica, cuya experiencia puede resultar útil para el análisis regional del tema. Por último, se presentan sugerencias sobre posibles reformas normativas y se exponen los resultados del estudio comparativo que sobre el tema de "Financiación Política en América Latina" ha realizado el IIDH/CAPEL, facilitado por la ayuda financiera de la Agencia Española de Cooperación Internacional.

Al analizar el tema del financiamiento y fiscalización de partidos políticos y campañas electorales no puede olvidarse qué este es un problema complejo y difícil.

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

1.2. EL CASO DE COSTA RICA

A partir de 1956 se fue definiendo en Costa Rica un sistema mixto de financiamiento de las actividades electorales de los partidos políticos, tanto privado como público, que se concreta en formas directas e indirectas. En realidad, en América Latina, prevalecen los sistemas mixtos de financiamiento, debido a que en diecisiete países de la región se garantiza legalmente el financiamiento público mientras no se prohíbe el financiamiento privado.

El énfasis que ha puesto la sociedad Costarricense ha sido sobre el financiamiento público de las campañas electorales, que se consagra constitucionalmente, así como sucede en la mayoría de los países de la región latinoamericana.¹ En 1996 se aprobó una reforma electoral importante en la cual se tratan, por primera vez, el tema del financiamiento de las actividades permanentes de los partidos políticos,² y la regulación de las contribuciones privadas tanto a los partidos como a las campañas electorales.

¹ Vid. "Proyecto de investigación sobre financiamiento de los partidos políticos y campañas electorales en Iberoamérica", Edit. Instituto Interamericano, México, 1997, s/p. Solamente siete países de la región contemplan el financiamiento de las actividades permanentes de los partidos políticos.

² El cual se complementa con una reforma constitucional que reconoce el papel de los partidos políticos dentro de la dinámica permanente del sistema democrático de gobierno.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El establecimiento de un sistema neutral y equitativo de financiamiento público ha sido una de las debilidades de la democracia costarricense. La contribución estatal a las campañas electorales ha presentado desde sus inicios, un problema de acceso a las fuerzas emergentes y a los partidos minoritarios por lo tanto, el sistema ha sido sesgado hacia la consolidación del status quo y las tendencias bipolares del electorado costarricense. Los partidos políticos mayoritarios a través de su representación en la Asamblea Legislativa, han diseñado mecanismos que les han permitido abusar del sistema público de financiamiento, asegurándose un acceso privilegiado a la contribución estatal lo anterior lo han hecho a través del establecimiento de altas barreras de acceso y de mecanismos de distribución que les benefician.

La justicia constitucional ha jugado un papel fundamental en terminar con dichos abusos y ha sentado las bases y los principios sobre los que debe descansar el sistema de financiamiento público. De esta forma, se han reducido los requisitos de acceso y se ha dejado de utilizar el rendimiento electoral histórico de los partidos como parámetro para tener acceso al financiamiento público.

A lo largo de cuatro décadas, en el ordenamiento jurídico se han ido incorporando regulaciones legales y reglamentarias en el artículo 96 de la Constitución Política en el título X del Código Electoral y en el Reglamento sobre el Pago de los Gastos a los Partidos Políticos emitido por el Tribunal Supremo de Elecciones y otro reglamento del mismo título promulgado por la Contraloría General de la República.

La producción de normas que regulan esta materia es desproporcionada en relación con la creciente necesidad de recursos que tienen los partidos para hacerle frente a campañas electorales cada vez más costosas. Los partidos políticos recurren más al financiamiento privado para cubrir sus requerimientos de recursos y, al hacerlo, ponen en peligro los principios que sustentan la democracia representativa tales como el de la igualdad ante la Ley, el de pluralismo democrático y el derecho de asociación política consagrado constitucionalmente y en la mayoría de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos. Este derecho, según la resolución 980-91 de la Sala Constitucional de Costa Rica, debe ser ejercido en condiciones de igualdad y sin discriminación.

Un aspecto especialmente positivo del caso costarricense es el sistema de control y fiscalización de los recursos de las campañas. Basado en un marco institucional de controles cruzados y en la disposición constitucional que obliga a los partidos a rendir cuentas ante el organismo electoral como requisito para poder acceder a la contribución estatal. En la mayoría de los países de la región³ el control está a cargo de los organismos electorales, que están compuestos, usualmente, por representantes de los partidos políticos y que no necesariamente tienen el

³ Cfr. "El proyecto de investigación sobre financiamiento de los partidos políticos y campañas electorales en Iberoamérica", Instituto Interamericano, 1997, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

conocimiento, la experiencia y los recursos materiales y humanos para acometer labores de fiscalización y control. Por ello son de mucha importancia las experiencias de Costa Rica y Nicaragua, donde las labores específicas de auditoría las ejecuta la Contraloría (de cuentas) de la República.

1.2.1. El financiamiento público

Mediante una reforma constitucional, en 1956 se introdujo en el artículo 96 la contribución estatal a los gastos que efectúan los partidos en cada periodo de propaganda electoral. En aquel momento, se estima que tal aportación sería del 0.5% del Presupuesto General de Gastos Ordinarios correspondientes al año anterior al que se celebraban los Comicios. El requisito para lograr tal financiamiento se fijó en obtener el 10% del total de los votos válidos emitidos a nivel nacional o, para los partidos que solo participarían a escala provincial, el mismo porcentaje de votos válidos emitidos en la o las respectivas provincias en que se encontraba inscrito.

Este sistema ha ido evolucionando de acuerdo con las transformaciones del sistema político. En 1971 se aumentó el monto de la contribución estatal del 0.5% al 2% del promedio de los presupuestos públicos correspondientes a los tres años anteriores al de la elección. En la reforma de 1996 se modificó el parámetro de medición adoptándose uno —supuestamente más objetivo— equivalente al 0.19% del Producto Interno Bruto del año anterior a la celebración de la elección. Esto con el fin de reducir el monto que se estaba destinando a las campañas electorales.

En 1972 se redujeron los requisitos de acceso al financiamiento público, del 10% al 5% del total de los votos emitidos. El anterior parámetro de acceso se constituyó en barrera de entrada para las fuerzas emergentes y para los partidos de izquierda. Al disminuirlo, los partidos minoritarios lograron obtener un mayor acceso a la contribución estatal en las elecciones posteriores inmediatas, pasando de 0% a más del 2% del total del monto estatal. En 1996 se redujo ese requisito al 4% del total de los votos emitidos.

En 1971 se estableció también la financiación previa, concepto que implica un adelanto o crédito sobre el monto a que tiene derecho la fuerza política en cuestión como pago de sus gastos electorales, el cual se calculaba sobre la base de la votación recibida por el partido en la elección anterior. En 1988 se creó un mecanismo para distribuir la contribución adelantada, que terminó convirtiéndose en un flujo permanente de recursos para los partidos políticos mayoritarios, colocándolos en clara ventaja con respecto a fuerzas emergentes y partidos minoritarios.⁴

Tanto el financiamiento previo calculado sobre la base de los resultados de las últimas elecciones, como el giro permanente de dichos fondos, fueron declaradas prácticas inconstitucionales por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, cuyas resoluciones han delimitado los principios que deben regir el sistema de

⁴ Cordero Luis Alberto. "Fiscalización del financiamiento de los partidos". Edit. UNAM. México 1993. P-385

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

financiamiento publico: El pluralismo y la igualdad. Este organismo judicial ha declarado que: de la contribución estatal ha venido cegando de hecho toda alternativa de financiación.

1.2.1.1. Los límites

No existen límites al gasto de las campañas electorales o al de los partidos políticos, en Costa Rica; lo que existe es un límite a la contribución estatal que se fija mediante un parámetro objetivo, que en la actualidad es Un porcentaje del 0.19% del Producto Interno Bruto. A nivel latinoamericano, solamente existen límites en Brasil, Colombia, México, Uruguay y Venezuela.⁵

1.2.1.2. El tipo de financiamiento

Hasta la reforma de 1996, se financiaron solamente las actividades electorales de los partidos políticos, en los procesos para elegir a los miembros de los poderes Ejecutivo y Legislativo. Concretamente, se financiaban las actividades de organización, dirección, censo y propaganda.⁶ Con respecto a la propaganda se establecieron límites de tiempo y espacio que pueden ser utilizados por los partidos en los medios de comunicación colectiva. Si los partidos sobrepasan esos Límites, tales gastos no serán reconocidos.

En la reforma de 1996 se incluyó el financiamiento público de algunas actividades permanentes, tales como capacitación y organización política, quedando en manos de cada partido fijar los porcentajes de la ayuda estatal que dedicará a estos rubros. Se excluyen entonces las elecciones municipales y algunos procesos internos de los partidos políticos tales como asambleas distritales, convenciones abiertas, o asambleas de frentes.

Él haber establecido inicialmente un sistema de financiamiento solamente de campañas electorales generales, enfatiza una tendencia hacia el electoralismo en los partidos políticos, que se organizaban frente a un proceso electoral para luego volver a desaparecer, quedando solamente las fracciones parlamentarias o la labor del gobierno de turno como única expresión de los partidos en los periodos inter electorales.

La ausencia de discusión sobre el tema del financiamiento permanente de los partidos políticos estaba íntimamente relacionada con el concepto que de ellos tiene la sociedad costarricense y que provee el ordenamiento jurídico. En Costa Rica no fue

⁵ Cfr. Becerra Salazar, Juzmin "financiamiento de los partidos". Edit. UNAM, México 1997, P-255.

⁶ Por labores de organización se entienden las actividades necesarias para el establecimiento de la estructura formal de los partidos, se puede incluir los gastos de inscripción del partido, la integración y fundamento de comités, asambleas y convenciones, la instalación de clubes y la celebración de reuniones.

sino hasta La reforma constitucional de 1996, que se reconoció la institucionalidad propia de los partidos políticos y su papel como actores permanentes dentro del sistema político. Anteriormente, lo que reconocía el texto constitucional era el derecho ciudadano de agruparse en partidos políticos para intervenir en la política nacional. En países como México y Argentina se reconoce constitucionalmente el papel y las funciones permanentes de los partidos políticos dentro de la dinámica del sistema político; en consecuencia se han diseñado modelos de financiamiento público para las actividades permanentes de los mismos.

El tratamiento jurídico que se ha dado a los partidos políticos en Costa Rica se corresponde con la tendencia latinoamericana. En la región el desarrollo histórico constitucional evidencia una evolución en la actitud hacia los partidos políticos. Así como sucedió en Europa, en un momento inicial se presentó una oposición hacia el reconocimiento del papel de los partidos políticos. En realidad el concepto tenía una connotación un tanto negativo. En una etapa posterior, se reconoció el derecho de asociación y de reunión de los ciudadanos.

En la evolución reciente del derecho constitucional se puede notar el desarrollo de un marco definido que reconoce la actividad partidaria como componente fundamental de la democracia y, por lo tanto, promueve una asistencia directa por parte del Estado a la labor de los partidos.

1.2.1.3. La medatidad para el giro de los fondos

El mecanismo que se utiliza para girar los fondos de la contribución estatal es bastante complicado y presenta algunos inconvenientes. El Estado emite bonos para el financiamiento previo de las campañas. Los partidos políticos deben colocar estos bonos, descontándolos en el sistema financiero a colocado los entre sus simpatizantes, por dinero en efectivo, a tasas de descuento a veces del 50%. Lo anterior, de acuerdo con su perspectiva de éxito electoral y el reconocimiento ulterior de los gastos hechos en la campaña. Estos bonos además devengan intereses, lo cual hace más onerosa la contribución estatal de lo que inicialmente se considera. De acuerdo con datos del Tribunal Supremo de Elecciones para las elecciones de 1994, los inversionistas que adquirieron bonos de la Llamada "deuda política" obtuvieron una ganancia, por concepto de descuento de los mismos, por un monto de 303,000,000 de dólares, sea alrededor de 2,000,000 de dólares,⁶ equivalente al 15% del total de la contribución estatal a la campaña política.⁶ Esta forma de girar los fondos se ha convertido en un negocio lucrativo para muchos, con lo cual se da una transferencia de ingresos económicos hacia un grupo muy reducido de personas. Además, presenta otros problemas que pueden llegar a invalidar la razón misma del financiamiento público. En primer lugar, sé deslegitimar en cierta forma el principio de independencia que fundamentó el financiamiento estatal de las campañas electorales, debido a que

⁶ según el tipo de cambio al 1°. De marzo de 1994.

⁷ Cordero Luis Alberto. Op cit. p-387 y 387.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

los partidos pueden adquirir compromisos con quienes compran bonos. En segundo lugar, pone en desventaja a partidos emergentes a minoritarios que no cuentan entre sus simpatizantes con grupos de poder económico.

1.2.2. El financiamiento publico indirecto

En Costa Rica también existen formas de financiamiento publico indirecto, algunas de las cuales pasan inadvertidas para los ciudadanos y los estudiosos. El financiamiento a las actividades parlamentarias de los partidos apolíticos. La propaganda de las instituciones de gobierno en un año electoral y el uso de las llamadas "partidas específicas" por los legisladores del partido oficialista, se contemplan como modalidades indirectas de financiamiento público.

No se incluyen espacios gratuitos en la radio y televisión publicas. Es posible el uso de instalaciones estatales, como escuelas, para la realización de actividades de los partidos. Otro beneficio indirecto es la exoneración de impuestos sobre los bonos de contribución del Estado y sus Intereses, lo cual facilita su colocación.

Quizá la forma más encubierta de financiamiento político-electoral seda a través del sistema de "partidas específicas". Que son asignaciones específicas del presupuesto nacional que se utilizan para obras de infraestructura o para cubrir otras necesidades en los territorios electorales, que se reparten los diputados del partido mayoritario, usualmente el oficialista, que es el que controla los presupuestos públicos. Estos recursos, se entregan por los legisladores oficialistas a sus respectivas comunidades a nombre propio y del partido de gobierno, no es representación de la Asamblea Legislativa o del Estado mismo. En este sentido, los partidos políticos en el gobierno hacen política de tipo clientelista-Paternalista, a costa de los presupuestos públicos.

La conciencia sobre la inconveniencia de esta práctica ha llegado a los legisladores a trasmitir, muy recientemente, una reforma legal para que las partidas específicas sean administradas directamente por los municipios, y para que todas las comunidades tengan acceso a sus beneficios independientemente de su preferencia electoral.

1.2.2.1. Control y fiscalización

En Costa Rica, de acuerdo con el marco jurídico-constitucional, existe un sistema de controles cruzados basado en mecanismos de control externo ex post y otros de fiscalización interna, todos contemplados dentro de un marco normativo que otorga responsabilidades institucionales específicas en los procesos de administración de los recursos por los partidos políticos. Sin embargo, la fiscalización realmente no es parte de un marco regulatorio bien concebido. Las formas de control en el país no son efectivas, porque en los libros y otros en otros documentos contables no se refleja la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

realidad del financiamiento de los partidos políticos.

No obstante, el sistema de control ha resultado ser más efectivo fiscalizar el uso de los recursos públicos, ya que está establecido constitucionalmente que los partidos deben comprobar sus gastos frente tribunal Supremo de Elecciones, para poder recibir la contribución estatal.

En el control externo intervienen la Contraloría General de la republica, en su calidad de órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda publica, y el Tribunal Supremo de Elecciones.

Los partidos políticos con derecho a recibir el pago de sus gastos electorales deben presentar ante el Tribunal Supremo de Elecciones, en los días posteriores a la declaratoria de elección de diputados, sus respectivas cuentas expresadas en sus libros de contabilidad tanto como la liquidación de sus gastos certificada por un contador publico autorizado. Deben acompañar además, sus libros, justificantes, comprobantes y otros pertinentes. La Contraloría puede suspender el pago de la contribución estatal a los partidos que incumplieran con estas disposiciones.

El tribunal Supremo de Elecciones remite toda la documentación a la contraloría General de la Republica, quien realiza la labor de fiscal a posteriori, revisando la liquidación de los gastos de los partidos para determinar cuales montos se reconocerán. Para tal fin realiza: a) La aprobación o desaprobación de los comprobantes y justificantes b) revisa los de caja chica c) lleva el control de los bienes fungibles que adquieran los partidos políticos d) revisa la relación de gastos. Una vez cumplido este trámite, se emite un informe al Tribunal Supremo de Elecciones comunica a la Tesorería Nacional del Ministerio de Hacienda el detalle de los montos que corresponden a cada partido, como contribución del Estado.

1.2.3. El financiamiento privado

En Costa Rica la aportación estatal a los partidos políticos no sustituye privado. Este está permitido y regulado constitucional y legalmente.

El Artículo 96 de la carta fundamental establece que las contribuciones privadas a los partidos están reguladas por ley y sometidas al principio de publicidad. No se establece la obligación de los partidos políticos de publicar sus listas de contribuyentes en un medio de comunicación, sino que estas se entregan al Tribunal Supremo de Elecciones, que mantiene un registro que es de consulta pública.

Por otro lado, en Costa Rica recientemente se estableció una limitación a los montos de las contribuciones privadas, tanto de personas físicas como jurídicas nacionales. Las donaciones, contribuciones o cualquier tipo de aportación, en dinero o en especie, se hará hasta por un monto máximo anual equivalente a cuarenta y cinco veces el salario base mínimo menor mensual que se establezca en la Ley de Presupuesto Ordinario de la republica, vigente al momento de la contribución. Se permite la acumulación de donaciones, contribuciones o aportaciones, durante un periodo

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

presidencial. Para las elecciones de 1998, la contribución máxima sería de 32,600 colones.⁹

1.2.3.1. Prohibiciones

Se prohíben expresamente las donaciones anónimas y las donaciones a nombre de otras personas, así como las donaciones, contribuciones, préstamos o aportaciones, en dinero o en especie, de personas físicas o jurídicas extranjeras, para sufragar sus gastos de administración y los de sus campañas electorales. La única excepción a esta prohibición son las donaciones destinadas específicamente a actividades de capacitación, formación e investigación de los partidos políticos. Con ello se permitió salvaguardar las actividades y contribuciones que las fundaciones alemanas adscritas a los partidos políticos realizan en América Latina. Sin embargo, el Tribunal Supremo de Elecciones opinó que esta excepción se constituía en un "Portillo peligroso" para la entrada de dinero de dudosa procedencia.

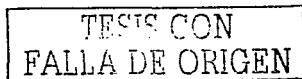
En las elecciones de 1998 se aplicó por primera vez el control de las aportaciones privadas, y la tendencia observada hizo notar que se dieron menos donaciones y que hubo más colocación de bonos de la deuda política sobre el derecho eventual de los partidos a la contribución estatal.

1.2.3.2. Publicidad y fiscalización

La nueva legislación en esta materia establece una serie de requisitos que deben cumplir los partidos que permiten el control del financiamiento privado. Con respecto a las donaciones y aportaciones permitidas de personas físicas y jurídicas extranjeras, se ha establecido que los partidos deben llevar un registro de las aportaciones autorizadas, donde se consignen los montos recibidos. Si se trata de contribuciones en dinero o en especie, se debe especificar el nombre, calidades y número de identificación de los contribuyentes, señalando que tal contribución se dedicará específicamente a labores de capacitación, formación o investigación; asimismo, están obligados a llevar un registro contable y su archivo de comprobantes. Para estas contribuciones, al solicitarse al Tribunal Supremo de Elecciones la autorización correspondiente, éste determina si el rubro al que se dirige la donación se puede catalogar dentro de los conceptos permitidos, sin perjuicio de poder verificar su destino posteriormente.

En relación con las contribuciones nacionales de personas físicas o jurídicas, los partidos deben llevar un registro individual en forma cronológica de las aportaciones recibidas, con nombres y números de cédula de los contribuyentes. Cada trimestre, los tesoreros de los partidos están obligados a informar al TSE sobre las contribuciones recibidas. A partir de la convocatoria a elecciones, los informes se

⁹ Cordero Luis Alberio. Op cit p-390 y 392.



deben presentar mensualmente. La omisión del envío del informe o su injustificado retraso es penada, una vez cursada la prevención, con dos a doce meses de prisión para el tesorero del partido.

Con respecto a los documentos de informes de los partidos, se establece que éstos son públicos y de obligatoria exhibición a las personas que deseen consultarlos. No se estipula la obligación de publicación especial de los mismos por parte del Tribunal Supremo de Elecciones o de la Contraloría General de la República. La publicidad de los informes está abierta, aunque no se contempla su publicación.

1.3. El financiamiento de los partidos políticos en el Salvador

La Constitución de la República, promulgada en 1983, elevó a rango constitucional a los partidos políticos. Este reconocimiento que varias constituciones europeas habían realizado después de la Segunda Guerra Mundial, en El Salvador, llevó aparejadas dos condiciones que caracterizan de manera especial a tales instituciones.

La primera, contenida en el artículo 85 de esa ley fundamental, que entre otras disposiciones, establece literalmente: "El sistema político es pluralista y se expresa por medio de los partidos políticos, que son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del Gobierno".

La anterior condición estableció un monopolio en la representación de la voluntad popular, en favor de una partidocracia constitucional y en perjuicio de otras formas asociativas, cuya legitimidad y capacidad de organización está fuera de toda duda.

La segunda está vinculada directamente con el tema de este trabajo: me refiero al establecimiento de la deuda política como da en llamar el artículo 210 de esa carta magna, a los gastos de campaña que el Estado reintegra a los partidos políticos, una vez computados los votos que éstos han obtenido en cada contienda electoral.

1. 3.1. Planteamiento de problema

El problema de financiamiento de los partidos políticos tiene varias lecturas: de carácter político, ético, económico, jurídico etcétera; particularmente lo veo desde la siguiente perspectiva.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1.3.2. Ambigüedad en la interpretación de la norma constitucional

El artículo constitucional literalmente expresa: "El Estado reconoce la deuda política como un mecanismo de financiamiento para los partidos políticos contendientes, encaminado a promover su libertad e independencia. La ley secundaria regulará lo referente a esta materia."

A primera vista resulta obvio que el legislador constitucional pretendió introducir esta forma de sostenimiento público a los partidos políticos, con el propósito de "promover su libertad e independencia" lo cual es totalmente coherente con su elevación al rango constitucional.

Sin embargo, el obstáculo inicial en esta interpretación no está solo en la ausencia de una adecuada regulación de la materia en la ley secundaria (Código Electoral), como lo ordena la norma constitucional, sino que esa misma ley secundaria aplica el concepto de contendientes únicamente a los partidos políticos o coaliciones de partidos, legalmente inscritos, que participación en un proceso electoral.

El acto de validación de su participación y por consecuencia el hecho jurídico que les da el carácter de contendientes, es la inscripción ante el Tribunal Supremo Electoral, de los diferentes candidatos.

En cuanto a la adecuada regulación el Código Electoral desarrolla un capítulo denominado "Régimen de financiamiento estatal o deuda política para el desarrollo democrático" (artículos 186 a 195, CE), en el cual el punto de referencia para articular toda la asistencia financiera a tales instituciones, se limita al número de votos válidos obtenidos por éstas en el evento electoral en que participaron.¹⁰

En función de ellos se les asigna un valor diferenciado, según se trate de elecciones municipales, parlamentarias o presidenciales. Posteriormente, mediante una certificación extendida por el Tribunal Supremo Electoral, de cuantos fueron los votos obtenidos por cada instituto político, éstos reciben del Ministerio de Hacienda, la suma correspondiente.

Una modalidad que la ley reconoce para este financiamiento es el anticipo al pago de la deuda política. Así, por ejemplo, los partidos políticos antes de las elecciones y una vez que han adquirido la calidad de contendientes solicitan la referida certificaciones a la autoridad electoral, acreditando los votos obtenidos en la última elección en la que participaron, y con ello pueden solicitar al Ministerio de Hacienda hasta un 75% de la suma total a la que tuvieron derecho, cantidad que les debe ser entregada de forma expedita sin mayor trámite que la presentación del correspondiente recibo.

Además, el Código Electoral establece que, cuando se trate de partidos políticos que por primera vez participan en un proceso electoral, o sea que no pueden

¹⁰ Cordero Luis Alberto. Op cit. p-725 y 728.

acreditar votación anterior, el Estado les concederá Un anticipo por la suma de quinientos mil colones (8.70 por Un dólar.)

En todo caso, estipula la ley, se tomará en cuenta el nivel de la inflación padecido por la economía nacional entre cada elección, para calcular el valor unitario y diferenciado de cada voto. Para ello se requiere una certificación del Banco Central de Reserva, mediante la cual se establece el porcentaje de dicha inflación.

Como podemos observar, todo el régimen de financiamiento de los partidos políticos en El Salvador se deriva del artículo 210 constitucional, y al desarrollarla el Código Electoral lo restringe a los gastos de campaña de los partidos contendientes.

Esto contradice el verdadero espíritu de la norma constitucional cuando habla de promover su libertad e independencia. Es decir, que se está refiriendo a instituciones permanentes consustanciales a toda sociedad moderna y democrática, no a los aparatos electorales que se montan casi exclusivamente para fines electoreros y de clientelismo político.

Se financian solo los gastos de campaña o se financia la institución permanente. Lo anterior nos conduce a una discusión que podrá extenderse demasiado, por ello quizá vale la pena establecer algunos límites al respecto: antes que nada, definir que estamos en una dimensión en la cual hablamos exclusivamente del financiamiento público pues es el Estado el que se ha obligado mediante la norma constitucional (artículo 210) a soportar tales gastos.

1.3.2.4. Los gastos de las campañas electorales

Dentro de esos alcances y en primer lugar, no se puede negar la necesidad que tienen los partidos políticos de invertir cuantiosas sumas de dinero durante las campañas electorales, particularmente cuando los avances en las ciencias de la comunicación, han generado una tecnología que hace cada vez más sofisticadas y complejas —y más caras también— las condiciones de la competencia por lograr el voto del ciudadano.

De las épocas heroicas en que se pedía la adhesión desde la plaza pública o mediante el volante en las marchas de calle, transitando por el uso de los medios (tradicionales como radio, televisión y prensa escrita) de comunicación social masiva, hasta los límites increíbles que actualmente proporciona Internet, hay un tremendo espacio que solo se puede llenar con cuantiosos recursos económicos. La desesperación por la obtención de estos recursos frente a la aprehensión de ser elegidos (o reelegidos) lleva a los candidatos y, por ende, a sus partidos a caer en una espiral en la cual las pautas de comportamiento dejan de ser los principios doctrinarios o la filosofía partidaria y la ruta a seguir queda más bien definida por el pragmatismo y la urgencia.¹¹

¹¹ Castañeda, Jorge G. "Three Challenges to U.S. Democracy", Edit. Summer, s/p 1997, Pág. 9 y 10.

En esa loca carrera hacia el triunfo en las urnas, se atropellan no solo los principios fundamentales e ideológicos de los partidos, sino también normas éticas y legales. Ello ha generado una amplia discusión, tanto por parte de los gobiernos preocupados por la penetración de dineros "calientes" provenientes de actividades ilícitas, que fácilmente pueden ser blanqueados en una campaña electoral, como por el respeto a la legalidad y el equilibrio en la contienda electoral.

Algunas legislaciones han tratado de limitar los gastos en las campañas electorales. Por ejemplo, en Estados Unidos, desde 1905 Theodore Roosevelt había reconocido la necesidad de regular tales gastos. Con ese propósito, insto al Congreso a la aprobación de una legislación que prohibiera las donaciones de empresas para fines políticos, la legislación formulada en la materia, entre 1907 y 1966, trató, según la Comisión Federal Electoral, de limitar la influencia desproporcionada de las personas ricas y de los grupos de intereses especiales sobre el resultado de las elecciones federales. Regular los desembolsos para las campañas de los candidatos a cargos federales. Exigir la divulgación del financiamiento de las campañas para que no se cometieran abusos.¹²

El éxito de tal legislación no se debería evaluar únicamente a la luz de los resultados, pues como se afirma en nuestro país, "hecha la ley, hecha la trampa". Hay muchas formas de evadir las responsabilidades legales en cuanto al financiamiento de las campañas electorales. De ello se quejaba el comisionado Scott Thomas cuando nos explicaba con cierto sentimiento de frustración, el significado del soft money. Esa forma de financiamiento paralelo que tan bien ha denunciado Herbert Alexander.

Sin embargo, se puede afirmar con propiedad que hay un expediente abierto permanentemente para garantía de la democracia representativa, a la cual se puede acudir cuando se tienen evidencias de una violación.

Tal es el caso de las famosas invitaciones del presidente Clinton a tomar café o a pernoctar en la Casa Blanca, para determinados donantes, o Las llamadas telefónicas para recolectar fondos realizadas por el vicepresidente Al Gore, desde recintos considerados federales. Lo cual ha dado lugar a sendas investigaciones.

Que este es un terreno en el que todo el mundo tiene techo de vidrio, nos lo demuestra lo sucedido en la Inglaterra de la nueva era, bajo el mandato de Tony Blair. Después de la denuncia de los torys sobre el millón de libras esterlinas donado a los laboristas por el creador de Formula 1, a quien se le vincula con intereses próximos a la industria del tabaco, y la inmediata revelación de los donativos a los conservadores provenientes de dineros sucios de Hong Kong, igual sucede en los Estados Unidos entre los dos partidos mayoritarios.

¹² S/A "La ley federal relativa al financiamiento de la campaña", boletín informativo de la comisión federal Electoral, agosto, México1993, s/p.

Lo importante es avanzar en la regulación y control de tales financiamientos, tal como lo anunciara el presidente Clinton en su mensaje al Estado de la Unión en 1997, cuando respaldó sin reservas los proyectos de ley presentados por los senadores Macam y Feingold, y por los representantes Sliays y Meehan, en un esfuerzo bipartidista, que en palabras del presidente, constituye una reforma dura y equitativa.¹³

En su último mensaje al Estado de la Unión, durante el mes de febrero, volvió a mencionar el tema con igual vehemencia, ya que transcurrido un año desde su adhesión al referido proyecto, el Congreso dominado por los republicanos aun no lo aprueba.

Según Fernando Cepeda Ulloa, embajador de Colombia ante la Organización de Estados Americanos, OEA:

Esta propuesta busca limitar el gasto en las campañas, reducir el papel de los grupos de presión, crear una situación de equidad entre quienes ocupan cargos de elección popular y quienes desafían su continuidad en los mismos, prohibir las contribuciones de quienes no son ciudadanos y los aportes de todas las fuentes corporativas y otras formas de los que se denominan soft money.

Esta reforma, que va a servir de modelo para legislaciones similares en otras partes del mundo (...) es el resultado tanto en Estados Unidos como en nuestro país de las denuncias que se formularon en torno a la financiación de las campañas de 1994 en Colombia, y de 1997 en Estados Unidos.¹⁴

Desde luego que resulta importante establecer la diferencia entre lo que son los gastos de campaña en los que incurre el partido político, y los que por su parte efectúa el candidato. En la tradición anglosajona esta diferencia es crucial, pues en Gran Bretaña los partidos se dispararon con los gastos no obstante que desde el siglo XIX está legislada su regulación, pero ésta afecta fundamentalmente a los candidatos.

En Estados Unidos, la Ley Federal relativa a las Campañas Elección (FECA) mediante la cual el Congreso consolidó en 1971 sus anteriores reformas y que entró en vigor en 1972, reconoce tres categorías de donatarios: el candidato, partido político y los comités de acción política.

Para los efectos en el sistema salvadoreño, tales regulaciones aun no tienen una aplicación práctica, pues el concepto de candidato está alejado de la noción de los distritos electorales. En el Salvador, esto sencillamente no existe, no obstante que sirven para dar una connotación determinante en la relación del candidato con sus votantes y contribuyentes.

¹³ Ulloa, Félix. "Los partidos políticos en el salvador". Edit. UNAM, México 1993, Pág. 725.

¹⁴ Cepeda Ulloa, Fernando. "Financiamiento de las campañas políticas". Edit. Ariel. Santa fe de bogota. julio de 1997. La campaña en estados unidos a que se refiere el embajador es a la de 1996.

De ahí que cualquier referencia o regulación a los gastos de campana tiene fundamentalmente una connotación partidista.

El punto central se contrae a establecer si solamente para esos gastos pueden calificar como destinatarios del financiamiento publico.

1.3.3. El financiamiento publico permanente

Desde mi perspectiva, evidentemente que no. Los partidos políticos deberían gozar de un financiamiento publico permanente en la medida en que se les ha elevado a la categoria de instituciones constitucionales y a su vez, porque en nuestro sistema político que se define como una democracia representativa, ellos además ejercen de manera exclusiva —y excluyente— el monopolio en la representación de la voluntad popular. Por lo tanto es una obligación del Estado asistir financieramente su desarrollo, lo mismo que su derecho de fiscalizar el uso de tales recursos públicos.

Actualmente, en el Salvador los partidos políticos no reciben más asistencia financiera que la compensación a sus gastos de campana, en relación con los votos obtenidos. De igual manera, no rinden cuenta a nadie de sus ingresos y egresos. Llega al extremo la impunidad en este campo, que hay varios casos en los cuales partidos políticos que cobraron el anticipo de la deuda política, y perdieron el registro electoral después de realizadas las elecciones en las que participarían no han rendido cuentas al Estado de tales fondos. Menos aún, pensar en un posible reintegro. Pues en la medida en que no existe solidaridad o subsidiariedad en el pago, entre el partido y sus miembros o dirigentes, éstos asumen que la obligación correspondía a la persona jurídica que se extinguió, y por ende no afrontan la responsabilidad de pagar tales fondos públicos.

Quizá por las ventajas personales que otorga esa falta de control por parte del Estado, así como el ilimitado margen de maniobras y discrecionalidad, que ello permite a dirigencias, en cuanto al manejo de los ingresos y egresos partidarios, es que ningún partido político se preocupa por plantear una regulación en los gastos de campana, ni por demandar el tipo de asistencia financiera permanente de parte del Estado. El tema sencillamente no se aborda, no consta en ninguna de todas las propuestas de reforma al sistema electoral, hasta hoy formuladas.

Esa total falta de regulación, conduce también a que durante las campañas electorales, salgan a relucir denuncias sobre la procedencia de los fondos por ellos mismos empleados, señalando la introducción de dineros calientes, provenientes del narcotráfico, secuestro, lavado de dinero, venta de armas, etcétera.

Estoy plenamente convencido que los partidos políticos como instituciones permanentes de toda democracia representativa deberían contar con un financiamiento igual de permanente por parte del Estado. Especialmente cuando se trata de fortalecer un sistema democrático aun en proceso de formación, como es el caso salvadoreño.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Es una contradicción que solo se explica por esas ventajas que obtiene de la impunidad, algunas dirigencias partidarias, el hecho de querer mantener sin regulación La financiación permanente del Estado y el correspondiente control sobre sus finanzas.

Afirmo que se trata de una contradicción, siguiendo el pensamiento de Dian Schefold, quien sostiene que "Históricamente el modelo básico original es el concepto de partido como forma de libre asociación de ciudadanos sin intervención del Estado. En este modelo de partido no caben regulaciones ni medidas sobre financiamiento": pero agrega más adelante:

Si en cambio el orden jurídico, en particular el nivel constitucional institucionaliza los partidos, la consecuencia natural es la sanción de normas sobre su financiamiento. El Estado, al asignarles al partido ciertas funciones, asume la responsabilidad de que Los partidos puedan efectivamente cumplir esas tareas.¹⁵

1.3.4. Las fuentes serán privadas o estatales

En cuanto al origen del financiamiento, existen dos fuertes corrientes de opinión, la que sostiene que deben de ser fuentes eminentemente privadas, con mínima participación del Estado y, su opuesto que sostiene lo contrario.

1.3.4.1. Financiamiento privado

En cuanto al financiamiento privado, sostiene Pilar del Castillo Vera, que éste debería ser la fuente principal de los partidos políticos, limitándose el Estado a prestar apoyo subsidiario, de carácter indirecto o en especie. Ya que el financiamiento estatal, que constituye casi la única fuente de financiamiento para los partidos —en España—, no ha supuesto ningún blindaje contra la corrupción, ni ha impedido por sí misma que los partidos obtengan otros recursos por medio de subterfugios.

Por ello, "...en un régimen de financiación esencialmente privada, los partidos estarían sometidos a un mayor control, pero por parte del electorado", concluye la académica española.¹⁶

En el caso de Alemania, la financiación privada presenta dos lecturas, la legal, reseñada por Delia Ferreira Rubio y Matteo Goretti, cuando nos dicen: "La ley alemana prohíbe a los partidos aceptar donaciones individuales unitarias cuyo valor supere los DM 1.000, provenientes de donantes anónimos o de terceros que trasmitan

¹⁵ Schefold, dan. "Financiamiento de los partidos políticos", análisis comparado de los sistemas europeos. Edit. ciedia, s/p 1995, p. 46 y 47.

¹⁶ Castillo Vera, Pilar. "La financiación de los partidos políticos", propuesta para una reforma, s/c, en el num. 32 de la revista política exterior s/p.

la donación de personas no identificables". Agregan además que:

La ley prohíbe los aportes provenientes de fundaciones políticas, corporaciones, asociaciones de personas o fundaciones que de acuerdo a sus estatutos se dedican exclusiva y directamente a finalidades de utilidad pública, de caridad o eclesiásticas; asimismo están prohibidas las donaciones de asociaciones profesionales que éstas hayan recibido con cargo de entregarlas a un partido político, que es la forma que se utiliza en Estados Unidos para evadir los límites fijados a los PAC, terminan diciendo.¹⁷

La otra lectura se deriva de la jurisprudencia más reciente, la cual ha venido a sellar el carácter de grupos libremente fundados y arraigados en el ámbito político-social, de los partidos políticos, destacando su independencia frente al Estado. En la difundida sentencia del 9 de abril de 1992, el Tribunal Constitucional reconoció la facultad constitucional del Estado de otorgar recursos a los partidos, pero estableciendo límites estrictos de una manera detallada, a fin de evitar que tales recursos anulen el esfuerzo por lograr el apoyo financiero de sus miembros y ciudadanos seguidores.

En esa línea promovió los privilegios fiscales para las donaciones y cuotas a partidos aunque limitados, especialmente cuando provienen de entidades anónimas, y señalando el límite de veinte mil marcos, como la cantidad desde la cual es obligatorio hacer públicas las donaciones.

Algunos analistas, como el mexicano Jaime F. Cárdenas, aseguran que esta jurisprudencia influyó en Estados Unidos, donde se tomó en cuenta su espíritu al momento de crear el *tax credit system*, que consiste en que al contribuyente se le devuelve, de los impuestos que pagó al Estado, una determinada cantidad según la suma de la donación política que hubiere efectuado.

Particularmente no estoy muy convencido de qué este sistema califique dentro del financiamiento privado, pues aunque la fuente originaria es la voluntad ciudadana de hacer el donativo, al entrar en el aparato administrativo el Estado, adquiere una dimensión pública.

Es más, si vemos el concepto del *The \$3 Tax Checkoff* la Comisión Federal Electoral denomina este fondo como fondos públicos o fondos federales.

En un instructivo de diciembre de 1993, cuando contestan a la pregunta: ¿Que pasa con mis tres dólares? Literalmente responden: "Cuando usted marca "si" (refiriéndose a la pregunta si o no, que debe responder el contribuyente al llenar el formulario del impuesto federal al ingreso en su apartado 1040) tres de sus dólares son colocados en el Fondo para la Campaña Electoral Presidencial". Durante cada uno de los últimos cinco años aproximadamente 33 millones de contribuyentes han

¹⁷ Instituto de investigaciones jurídicas. "Varios aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos". UNAM, serie B, estudios comparativos, Buenos Aires, Edit. CEPPA 1993, num. 26.



marcado en la casilla correspondiente al "sí".¹⁸ Luego de manera más explícita le informan al contribuyente que el dinero recolectado por esa vía, va a ese Fondo, el cual no es una cuenta separada sino que realmente forma parte del "U.S. Treasury".

En rigor, soy de la tesis que las contribuciones de los afiliados y miembros de los partidos políticos son la única fuente éticamente válida, para asegurar que el financiamiento privado o no estatal no lleva implícito el germen de la corrupción, el tráfico de influencias, el lavado de dineros sucios, etcétera.

Los casos en los cuales abundan los ejemplos de estos financiamientos van desde los señalados por Ferreira Rubio y Goretti en los casos de Japón, donde la caída del Partido Demócrata Liberal estuvo vinculada con donaciones secretas de empresas de la construcción, entregadas a legisladores y dirigentes del partido, hasta el caso de la Tangente italiana o la misma campaña de "manos limpias", que ha demostrado la ineficacia de algunos mecanismos para frenar las relaciones ilegítimas entre el dinero y la política.

En Estados Unidos, pese a que los llamados de Roosevelt a principio de siglo pretendían precisamente contener el poder económico de las corporaciones y su capacidad para influir sobre los resultados electorales, fue hasta que surgió el caso Watergate, cuando se dio el gran salto en las regulaciones electorales, entre las cuales estaban las que apuntaban a controlar y disminuir la influencia de los llamados fat cats, o grandes contribuyentes.

Para justificar esta tesis, Dian Schelfold sostiene:

Un financiamiento a través de cuotas de los afiliados es la forma que más se ajusta al carácter democrático y asociativo de los partidos políticos al margen de que se privilegie su carácter como asociaciones sociales no estatales. En este caso, los afiliados sostienen la organización y deben proveer su financiamiento.¹⁹

Considero que esta forma ideal, la del aporte individual de los afiliados, que corresponde a una etapa clásica y moralizante, ha sido ampliamente superada; al menos como garantía para participar exitosamente en las contiendas electorales modernas.

Se requieren verdaderas empresas especializadas que trabajen legalmente en la captación de fondos multimillonarios, que sepan administrarlos en las campañas electorales, que aseguren una buena gerencia de los complejos procesos de mercado, que requieren tanto de estudios de opinión (encuestas) como de las más acertadas precompras de espacios y tiempos en los medios de comunicación social, hasta la producción y distribución masiva de la propaganda electoral, así como de la capacitación y dotación de recursos a todas las estructuras partidarias, etcétera. Ello no es posible con el aporte individual o cuota partidaria de sus afiliados y

¹⁸ Ulloa. Félix. "Los partidos políticos en el salvador". Edit. UNAM 1993, p- 734 y 735.

¹⁹ Idem

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

simpatizantes.

Se plantea, entonces, el dilema a los partidos políticos, a sus dirigentes y particularmente a los candidatos con posibilidades reales de ganar, de aceptar donativos y contribuciones que resuelvan las carencias que generalmente presentan las arcas partidarias, sin reparar mucho en la procedencia o perder la posibilidad de ser electos. Es entonces cuando el inminente riesgo de caer en manos de intereses bastardos está omnipresente.

Por otra parte y como un mal menor, están los casos de los autofinanciamientos de los candidatos ricos, quienes mediante las fortunas familiares pueden llegar a imponer a amplios sectores sociales, agendas particulares. En la conocida sentencia de la Corte Suprema de Estados Unidos, en el caso presentado por James Buckley contra Francis R. Valeo, en su calidad de secretario del Senado (núms. 75-436 y 75-437), la Corte además de dictaminar que no podían imponerse límites a los llamados "gastos independientes", es decir aquellos que las personas o grupos pueden hacer sin consentimiento del candidato o sus comités, agrego, que tampoco podían limitarse los aportes personales y familiares a la propia campaña, salvo en el caso de las campañas presidenciales, cuando se hubieren aceptado fondos públicos.

Esta jurisprudencia ha generado numerosas discusiones, ya que conlleva a una competencia desequilibrada, en favor de los candidatos con fortunas personales, la cual afecta el principio de igualdad en la accesión a los cargos públicos.

Por lo tanto, la solución a los cuestionamientos éticos, políticos e ideológicos, surgidos por las experiencias negativas en todos los sistemas políticos —con Las pocas excepciones de los países nórdicos— así como las demandas por una igualdad de oportunidades para todos los participantes en la contienda, se ha enfilado por la vía del financiamiento público y permanente.

Las sociedades modernas, se organizan como democracias de masas, en las cuales la representación —que viene a sustituir la participación que se observaba en las democracias directas— ha llevado a una cuasi unanimidad de que existe "una consustancialidad de los partidos políticos con la democracia".²⁰ Por lo tanto, al asumir ese carácter imprescindible de los partidos políticos en los sistemas democráticos, resulta lógico que se plantee su financiamiento con fondos del erario nacional.

Los argumentos de Cotarelo en favor de la financiación pública hacen refrenda a tres propósitos: la garantía de su supervivencia; la necesidad de que se respete el principio de igualdad de oportunidades en una democracia representativa, y la conveniencia de evitar prácticas de financiamiento ilícitas y de corrupción.

Acepto tales criterios con has reservas que se les pueden contraponer, como el

²⁰ Instituto de investigaciones jurídicas "Partidos políticos y democracia". Edit. UNAM, México 1993, s/p

TIENE CON
FALLA DE ORIGEN

descrédito actual de tales instituciones, que ha llevado a buscar otras formas organizativas de participación, como los movimientos cívicos, las asociaciones de ciudadanos, el fenómeno de los outsiders. Todas ellas, como opciones alternativas para canalizar los intereses ciudadanos, ante la falta de credibilidad en los partidos.

Pero esta problemática, que esperamos sea una etapa transitoria, no se resuelve ni otorgándoles el monopolio de la representación popular como el caso de El Salvador, ni negándoles ese legítimo derecho al financiamiento publico.

Mas bien, ésta podría ser una garantía para reorientar esa loca carrera por ganar una elección, en la cual, como dijimos antes, se pierde todo sentido ético político-ideológico, y lo único que importa es ser elegido sin evaluar el costo inmediato que muchas veces termina con la propia carrera política del funcionario o afecta grandemente la imagen o la vida misma del partido.

Por mi parte, veo proyectados a los partidos políticos, como parte de ese conjunto de instituciones que integran un sistema democrático, que le dan seguridad y estabilidad, que genera confianza y credibilidad: en esa perspectiva comparto la idea del profesor José Brito González, cuando sostiene:

La contribución que los partidos, como función publica, prestan al Estado, normalmente se dice que es una función indirecta, porque forman los cuadros de gobierno que reemplazarían a los gobernantes de turno, es decir, que tienen una formación de cuadros que va más allá de las elecciones, y casi llegan a tener una planta administrativa que se parecería un poco a lo que son los gabinetes de sombra en los sistemas parlamentarios, pero de hecho es una contribución institucional que produce gastos permanentes para formar esa persona! que después se va a ser cargo de la administración del Estado.²¹

Esta imagen, que puede parecer utópica en estos momentos, enfrenta duras realidades que también apuntan a la corrupción interna en los partidos políticos, lo cual hace dudar a muchos en cuanto a un adecuado y transparente manejo de esos fondos públicos.

Sobre el particular, la única forma de examinar las finanzas al interior de los partidos políticos (en El Salvador) sería justamente otorgándoles un financiamiento publico permanente, que habilitara al organismo contralor del Estado para poder penetrar los hasta hoy infranqueables (y desconocidos) libros de cuentas de los partidos.

Con lo anterior no quiero constreñirme a un propósito eminentemente fiscalizador: la idea lleva consigo otras finalidades superiores, por ejemplo, la garantía de un régimen de democracia interna basado en una legalidad partidaria que regule en

²¹ Brito González, José. "financiamiento de los partidos políticos", Edit. consejo supremo electoral, México 1988, s/p.

sus estatutos o cartas constitutivas, el proceso de formación de la voluntad interna, y los mecanismos de toma de decisiones en materias tan sensibles, como la financiera.

La legislación oficial, dice Dian Schefold, también puede influir sobre los procesos de formación de esa voluntad, en la medida en "... que establece cuáles son los órganos partidarios responsables de la distribución de los fondos y del control de los mismos"²²

En cuanto a la igualdad de oportunidades que brinda a los partidos y candidatos contendientes, creo que es más relativa que absoluta. En todo caso siempre habrá relaciones asimétricas entre cada una de las fuerzas políticas y la cuota que les asigne el Estado. Pues tendrá que buscarse un referente para la distribución de esos fondos y éste será siempre definido en términos del nivel de respaldo electoral que cada una demuestre. Algunos sistemas seguirán utilizando el número de votos obtenidos en el evento electoral, otros el número de asientos ganados en las legislaturas, otros buscarán porcentajes que reduzcan el diferencial en la suma reguladora, etcétera.

Lo que importa es que al final la contienda pueda cumplir correctamente el objetivo democrático que implica toda consulta a la voluntad popular. Es decir, que los mensajes sean distribuidos, que el receptor (votante) no sea abusado como se acostumbra con los consumidores comerciales y que su voluntad se respete. Para ello, los contendientes no solo requieren de una autoridad electoral confiable, de un proceso electoral seguro y bien organizado, y de una amplia votación del electorado, sino de las herramientas propias que les permitan participar en todas las etapas del proceso por medio de sus propios agentes y representantes. El éxito de tal participación demanda de un entrenamiento permanente del aparato electoral, que durante las elecciones se convierte en un verdadero ejercicio (o maquinaria) que exige cantidades enormes de recursos.

En el Salvador de ahora, no más de dos fuerzas políticas pueden satisfacer tales exigencias, lo cual las coloca en una clara ventaja competitiva frente al resto de partidos. Claro que no se pretende desde esta óptica, uniformar el nivel de participación por ello hablamos de igualar las condiciones de la contienda, no de asegurar iguales resultados, puesto que de ser así, las elecciones dejarían de tener sentido y se anularía su propia naturaleza, cual es la de ser una contienda democrática.

Por todo lo anterior, y a pesar del momento crítico en cuanto a credibilidad y representación por la que atraviesan los partidos políticos, creo que éstos continúan siendo los instrumentos idóneos — aunque no los únicos — en una sociedad moderna, democrática y organizada jurídicamente, para asegurar la alterabilidad (o la continuidad) en el ejercicio del poder público.²³

²² Ulloa, Félix. Op cit. P- 734 y 735.

²³ Ulloa, Félix. Op cit. P- 740.

Consecuentemente corresponde al Estado financiar mayoritariamente su funcionamiento y desarrollo, sin perjuicio de las aportaciones privadas, estrictamente reguladas, que los miembros y simpatizantes quieran realizar.

1.3.5. Los límites del financiamiento y los mecanismos de control

La actualidad e importancia de este tema se origina no solo en razón de los fundados temores de las autoridades de que los dineros calientes puedan penetrar en las campañas electorales y determinar resultados, con los consiguientes cobros posteriores de esas facturas políticas, en perjuicio para la democracia y los graves males que causan a la sociedad en su conjunto. También se trasluce la preocupación por consolidar a los partidos políticos como verdaderas instituciones públicas inherentes a los sistemas de democracias representativas y pluripartidistas.

1.3.5.1. Límites del financiamiento

Después del fracasado ensayo en las llamadas democracias populares, donde el sistema de partido único demostró su inviabilidad, tanto en la URSS como en Europa del Este, y superados los modelos dictatoriales que administraron las dictaduras militares en América Latina y otros países del Tercer Mundo, en los cuales las elecciones únicamente servían para legitimar esos regímenes autoritarios, los partidos políticos representan ese medio para canalizar los intereses, demandas y expectativas de los ciudadanos individualmente considerados y de los grupos o sectores de la sociedad.

Por ello, la preocupación de su financiamiento ha trascendido los límites académicos o las agendas de las autoridades electorales, para convertirse en una prioridad dentro de las macro políticas de los Estados y de la comunidad internacional.

En ese sentido hay que valorar la reunión de representantes gubernamentales sobre contribuciones en campañas electorales, programada por la organización de Estados Americanos, OEA, para efectuarse este mes de febrero, en Caracas, Venezuela.

El temario del evento se refiere a los factores que dificultan el control de las contribuciones y se desarrollará en tres aspectos: a) en relación con la cantidad o volumen, b) en relación con el origen, y c) en términos de propender a la equidad del proceso.

El objetivo fundamental de La jornada según propuesta de la Misión Permanente de Venezuela, presentada ante la Comisión de asuntos Jurídicos y Políticos, en su

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

reunión del 29 de septiembre de 1997, sería "propiciar un intercambio de experiencias que sirvan de apoyo para que cada país adopte o desarrolle, de acuerdo a su realidad y ordenamiento jurídico, normas para controlar las contribuciones a las campañas electorales y limitar su costo".

Comparto absolutamente tal finalidad, tanto en lo que se refiere al control de las contribuciones como a la limitación de los gastos.

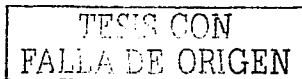
Con esas coordinadas, cualquier sistema político podría trabajar en el diseño de su propio marco regulatorio tomando en cuenta que el control de las contribuciones implica no solo establecer los mecanismos de fiscalización y los órganos que lo efectuarán, sino también los límites máximos de las aportaciones privadas, la naturaleza de las fuentes, las prohibiciones a ciertos grupos, organizaciones y personas, etcétera.

En cuanto a la limitación de su costo, lo veo como un imperativo ético en países como los nuestros en los cuales el derroche de recursos que se realiza durante las campañas electorales no compensa los resultados que se obtienen al final de la misma, pues se ha caldo en una técnica de mercadeo comercial en la cual se presenta al candidato o al partido como el nuevo producto de cualquier marca, introduciéndolo a fuerza de publicidad sin importar el contenido del mensaje. Se ha perdido todo sentido de educación e información político-ideológica. Por la tanto, después de millonarias campañas electorales lo único que queda son ciudadanos hartos de los anuncios radiales y televisados, ciudades y lugares públicos manchados con propaganda electoral y algunas prendas de vestir que las siguen usando los menesterosos de nuestras calles.

El ejemplo de Costa Rica es muy aleccionador en esta materia. El artículo 85 de su ley electoral limita de manera drástica el gasto de campaña en los medios de comunicación social, al regular los espacios de los partidos en dichos medios. Ello fue producto de una reforma originada por el informe de una misión internacional, que señaló los excesivos gastos electorales en que había incurrido un país con una economía que demandaba la atención de esos recursos en otros renglones más urgentes.

De tal suerte que controlar las fuentes de financiamiento y limitar el gasto en las campañas electorales debe ser una de las metas a cumplir en nuestras legislaciones electorales. Desde luego que habrá protestas de sectores poderosos, como los dueños de los medios de comunicación social, que son los que más se benefician durante estas campañas. Habrá recursos de inconstitucionalidad por afectarse —dirán— la libertad de expresión o la libertad de contratación. Creo que esas garantías constitucionales podrían seguir incólumes, lo que se requiere es regularlas, poniéndolas en armonía con otros derechos y garantías fundamentales y también constitucionales.²⁴

²⁴ Ulloa, Félix. Op cit. P. 780.



Sin embargo, hablo del financiamiento público permanente como la forma más adecuada para asegurarnos el buen funcionamiento de los partidos políticos. De ser así, el nivel de incidencia de los grupos privados, en la imposición de sus intereses particulares, dejaría de ser una mayor preocupación.

El caso de México es el que me parece más ilustrativo en la materia, tanto por el avance técnico-político que ha tenido el sistema mexicano, el cual de 1990 a la fecha ha efectuado un salto que lo coloca en las primeras filas de los sistemas electorales — reconocimiento que se le ha hecho más allá de nuestro continente— como porque no obstante las reiteradas denuncias en otros aspectos del proceso, no han habido señalamientos, de ningún sector de la sociedad, a los partidos políticos denunciándolos por un financiamiento viciado.

Y es que si damos una mirada al régimen financiero del sistema mexicano, veremos que sus límites y alcances son casi integrales.

Es a partir de 1993 cuando se introduce en la legislación mexicana la regulación al régimen financiero de los partidos, al control de sus ingresos y egresos y las sanciones aplicables para quienes violen tales disposiciones.

Orientado básicamente hacia el financiamiento público, el sistema regula quiénes pueden aportar al financiamiento privado, como por ejemplo los individuos y las organizaciones no lucrativas; y, quiénes no, como los extranjeros, los ministros de cultos religiosos y las empresas privadas.

En cuanto al financiamiento del Estado, los límites se regulan par la naturaleza del aporte. Según Agustín Ricoy Saldaña, las formas que ésta la ley son:

La primera se refiere al aporte para "actividades electorales, que es el mayor (... aporte...) en términos monetarios", se da en razón de la fuerza electoral de cada partido político. El número de votos que haya obtenido en la elección anterior.

La segunda, continua: se denomina subrogación del Estado por los gastos de los diputados y senadores de los partidos políticos. En teoría los senadores y diputados deben aportar parte de sus dietas a los partidos políticos para contribuir y como no lo hacen, el Estado le da a cada partido el cincuenta por ciento de lo que llamamos en México "dieta". Es decir, de los emolumentos que reciben los senadores y diputados...

La tercera sería la denominada actividades específicas. Como dice el licenciado

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Ricoy Saldaña, "Se pretende que los partidos políticos difundan la cultura política, que preparen de mejor medida a sus cuadros a su gente, a los que integran pues su organización electoral y todos los gastos vinculados a este tipo de actividades, el Instituto Federal Electoral, le reintegra el cincuenta por ciento de los que comprueben haber gastado".

Finalmente, está el rubro denominado para el desarrollo de los partidos políticos. Este aporte "se le otorga a aquellos partidos políticos que no obtienen el cinco por ciento de los votos en la elección. Es un financiamiento que tiende a impulsar a los partidos pequeños con el propósito de que tengan capacidad de incidir en el electorado y obtener votación adicional".²⁶

1.3.5.2. Mecanismos de control

Asumiendo que la tesis del financiamiento público sería la ideal para El Salvador, queda por observar el manejo de tales fondos por parte de los partidos y los mecanismos de control de esos fondos públicos.

Para seguir con el caso mexicano, se establecieron también, en 1993, los límites a los gastos de campaña, la obligación de un informe anual de ingresos y egresos partidarios, un informe por cada campaña en la que el partido hubiera participado, reportar el origen y los montos gastados (contó que además de conocer las fuentes, se comprueba si se rebasaron a no los topes establecidos). Esta normativa, que se aplicó por primera vez en 1994, resultó con la sanción mediante multas económicas a cinco de los seis partidos contendientes. Sin embargo, la gradualidad de las sanciones puede conducir desde las multas económicas, pasando por la suspensión del financiamiento del Estado, hasta la cancelación del registro del partido político, según la gravedad de la falta.

Es una premisa ineludible en todo régimen financiero el principio de rendición de cuentas. Decía que, en el Salvador nadie sabe cuánto fue el gasto realizado por los partidos políticos en una campaña electoral, ni cuánto lo recaudado, ni de dónde obtuvieron los fondos para su financiamiento. Ello sin duda crea un régimen de impunidad del que solo se benefician los grupos de interés que a toda costa tratan de mantenerlo.

En Estados Unidos, como en el resto de democracias representativas, este principio es sagrado; todas las legislaciones hacen énfasis en el mismo. En Canadá, según Jacques Girard, director de Asuntos Jurídicos de Elecciones de Canadá, el sistema electoral se caracteriza por una liberalidad jurídica que permite amplios márgenes para la financiación. Como él lo afirma:

²⁶ IFE, "Memoria de la tercera conferencia anual sobre sistemas electorales, Canadá, estados unidos y México". Edit. UNAM, México mayo 1996, p-25 y 26.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

...quiero decir que no hay limites en cuanto a la cantidad de dinero que se puede dar a los candidatos y tampoco hay limites en cuanto al origen de esos recursos. Hay limitaciones que no permiten que se acepten contribuciones de extranjeros, pero aparte de eso, cualquier persona o sindicato o compañía puede contribuir a un partido o a un candidato.²⁷

Sin embargo, los requisitos en la rendición de cuentas van desde exigirle al candidato a abrir una cuenta bancaria separada y exclusiva para los gastos de campaña, hasta efectuar un depósito al momento de inscribirse como candidato, del cual recupera el 50% al momento de presentar el informe de gastos electorales. Esta rendición de cuentas permite a la autoridad electoral examinar tanto el origen de los fondos como el respeto a los limites de los gastos de campana. Si no se presenta el informe en tiempo, se debe acudir a la vía judicial para justificar cualquier atraso, además del riesgo de no volver a ser candidato.

Con una orientación mayormente hacia el financiamiento privado, pero también estrictamente regulado a nivel federal y estatal, en Estados Unidos se mantiene un permanente control sobre el régimen financiero de los partidos. A nivel federal todos los comités de campaña y quienes les aportan, incluidos los partidos, y los comités de acción política (PACS), tienen que presentar sus reportes de ingresos y egresos a la Comisión Federal Electoral, trimestralmente. Dicha información queda a disposición publica par cuarenta y ocho horas.

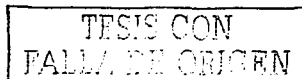
En el nivel estatal, examinando el sistema de un estado modelo, como es Minnesota, observamos en él capitulo 211-A, de las leyes electorales de Minnesota, las normas que obligan a los comités y a los candidatos a presentar sus reportes provisionales dentro de los 14 días después de recibidas contribuciones mayores a 750 dólares en un año calendario y él envió de su reporte fluvial después de cancelar todas las deudas y cuando el resto de los bienes de la campaña excedan de 100 dólares.

La ausencia de estos reportes con lleva a la comisión de faltas por parte del candidato o el tesorero del comité, las cuales se hacen del conocimiento del fiscal del condado respectivo, quien promoverá las acciones penitentes.

Como se puede observar en los dos sistemas de Norteamérica, el mexicano, con orientación hacia el financiamiento publico, y los anglosajones con orientación hacia el financiamiento privado, ambos son enfáticos en garantizar la transparencia en el origen de los fondos, en el principio de rendición de cuentas por parte de los candidatos, comités y partidos, y en la publicidad de tales ingresos y egresos (disclosure).

Queda como instancia a considerar, dentro de los mecanismos de control, el papel de la prensa en esta materia.

²⁷ Op cid p-152



Muchos de los avances obtenidos en las distintas legislaciones han sido producto de valientes denuncias de los medios de comunicación social, sin cuya participación no se habrían conocido jamás los hechos que generaron, nuevas regulaciones.

No vale la pena relacionar toda la información que a diario es publicada, narrada y televisada (hoy también disponible en Internet) sobre los hechos de corrupción que han abatido sólidas democracias, especialmente en los intimo años.

Estas informaciones cambiaron transitoriamente el rumbo de la mayoría de gobierno socialistas y socialdemócratas en Europa. Por suerte, los esfuerzos de España e Italia a escala judicial en el castigo a los culpables no ha sido en vano, y la casi draconiana legislación impulsada por Mitterrand en Francia entre 1987 y 1989, para combatir la corrupción, denunciada por la prensa, han devuelto la confianza al electorado, según lo vemos en los resultados recientes.

Ello además de generar esa confianza en los ciudadanos, crea también una enorme responsabilidad para los comunicadores. Mucho abstencionismo o participación, especialmente de aquellos sectores sin mayor formación política, depende del papel que jueguen los medios de comunicación, del nivel de objetividad y profesionalismo con el que aborden estos temas, bastantes sensitivos en todos los sentidos. Y siendo los medios de comunicación social también nuevas instituciones del sistema democrático, tiene la responsabilidad de velar y contribuir para su fortalecimiento y consolidación.

Finalmente, y como garante de todo el sistema, está el Estado. Las diferentes instituciones que participan en este campo deben armonizar y coordinar esfuerzos y recursos para generar la confianza social necesaria y debe a la ciudadanía esa credibilidad actualmente fracturada, en relación con el sistema político.

En el Salvador, como en otros países, es un lugar bastante común referirse a la política, a los políticos, a los partidos políticos, como algo poco digno.

Recuperar esa dignidad social y esa aprobación publica para que parte de los limitados fondos con que cuenta nuestro erario nacional sirva al financiamiento de una actividad hasta hoy con poca consideración, es un desafío que se debe enfrentar. Y enfrentándolo lo antes posible, solo se saldrá airoso si junto a la voluntad de hacerlo se articulan los mecanismos legales e institucionales del Estado, para garantizar todos esos principio que hemos visto funcionar en otros sistemas democráticos.

Se impone, entonces, una revisión del rol a jugar tanto por el organismo contralor del Estado, a efecto de cumplir la función fiscalizadora, como la del Ministerio Público en su condición de garante de la legalidad e investigador del delito.

Pero sería muy corta una visión que solo enfocara una dimensión vigilante y punitiva, asumiendo la premisa de que todo va a funcionar mal y hay que tener bajo

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

observación permanente y con la espada de Damocles sobre la cabeza, a los partidos políticos, una vez que reciban el financiamiento público.

Desde luego, que hay que estar atentos a las conductas individuales que tratan de obtener ventajas personales de esos recursos, pero el mayor énfasis lo debería hacer el Estado en definir las grandes líneas de acción de estas instituciones, en el fortalecimiento de una nueva cultura democrática. Para ello cuenta con herramientas que pueden adquirir en los proyectos educativos del Ministerio de Educación o en los programas de capacitación del Tribunal Supremo Electoral.

Solo indicándole a la ciudadanía las ventajas de contar con instituciones fuertes e independientes, que aseguren los intereses de sus miembros sin la injerencia de pequeños grupos de poder o individuos con mucha capacidad económica, se puede justificar un giro hacia el financiamiento público permanente.

1.4. Financiamiento de los partidos políticos y su control: el caso de Nicaragua

En la actualidad, a los partidos políticos les corresponde un papel de gran importancia en el sistema democrático representativo, ya que sirven de vínculo entre el pueblo — en el cual reside la soberanía— y quienes —en su nombre y representación— la ejercen por delegación como funcionarios públicos electos. Son los partidos políticos, quienes deben elaborar y presentar al pueblo las políticas y planes de gobierno y escoger a los candidatos que se proponen al pueblo para su elección a los principales cargos, y que una vez electos están en el deber de poner en práctica tales políticas y planes si son escogidos mediante el sufragio. A ellos les corresponde respaldar a sus candidatos electos una vez en el cargo y velar por el correcto desempeño de sus funciones. El sistema democrático representativo, tal como está concebido y se practica en la actualidad, necesita de los partidos políticos para funcionar. En consecuencia, mientras no se encuentre otro sistema, puede decirse que el buen funcionamiento de la democracia, su eficacia y su estabilidad dependen en gran medida de la manera como los partidos políticos desempeñan su papel. Sin embargo, debe mencionarse el surgimiento de las Asociaciones de suscripción popular, que en el caso de Nicaragua, han venido participando en las elecciones municipales y regionales, aun cuando sus resultados hasta han sido alentadores.

A pesar de su importancia la preocupación por regular de alguna manera la organización interna, funcionamiento y financiamiento de los partidos políticos, es nueva en el mundo. El debate sabré el tema no sé en firme, sino en la década de los setenta, escasamente hace algo veinte años. De esa misma fecha datan las legislaciones que, reformas o nuevas leyes emprendieron la tarea de regular a los políticos no solamente en su constitución y funciones, sino en sus actuaciones, elecciones internas, selección de candidatos, financiamiento privado y estatal y gastos ordinarios y de campaña.

Esta tardanza en la regulación de los partidos, que contrasta importancia se debe en gran medida a una contradicción existen sistema democrático con respecto a los partidos: por una parte, el que desempeñan, su función de vinculo entre el pueblo y el gobierno, hace de ellos indudables instituciones de carácter publico y, sujetos de estricta regulación, pero, por otra parte, las características inherentes al sistema democrático mismo determinan que ellos organizarse y desempeñarse en un clima de la mayor libertad. La afiliación y proselitismo partidarios, sus idearios, planes y proyectos no deben, por definición, salvo en Los regimenes totalitarios o de partido único, ser objeto de excesiva regulación o vigilancia. Esta contradicción obliga a buscar la justa medida entre la función pública que demanda la libertad del actual político que exige la más amplia libertad.

Cabe señalar que, además de los problemas doctrinarios mencionados, existe entre los partidos políticos una fuerte resistencia a ser vigilados muy de cerca, es muy comprensible, por demás, en países de tradición dictatorial y de intervencionismo estatal. A esto se suman las serias dificultades que se dan en la práctica para controlar efectivamente el funcionamiento y Las finanzas de los partidos.

El tema de este trabajo comprende uno de los aspectos de la regulación de los partidos políticos: el financiamiento que a ellos se da en Nicaragua y el control que el Estado, por medio de sus órganos especializados, ejerce sobre tal financiamiento.

1.4.1. Etapas de la regulación y control de los partidos políticos en Nicaragua

La regulación y control de Los partidos políticos en Nicaragua siguió en líneas generales, con algún retraso, la evolución de las demás legislaciones del mundo con sistemas democrático-representativos con algunas características que le son muy propias y que se explicarán adelante.

A partir de La independencia en 1821 no podemos hablar de partidos políticos sino de grupos y camarillas existentes, que su actividad principal no fue política-civil sino militar, guerras, levantamientos militares y asonadas para obtener el poder. En una situación como ésta, no se podía esperar que se dieran regulaciones acerca de las actividades de los partidos políticos. No fue hasta 1857 cuando finalizó la guerra nacional para la expulsión de los filibusteros de Walker, cuando se comenzaron a configurar los que serían el partido liberal y conservador: las fracciones democráticas y Legitimistas, respectivamente. A partir del 1857 se inició en Nicaragua el periodo denominado los 30 años de gobiernos conservadores, que se caracterizó por un control estricto de las elecciones de segundo y tercer grado y sufragio restringido. La Constitución que estuvo en vigencia par todo el periodo no hace mención de los partidos políticos en su texto.

En 1893 se produce la denominada Revolución Liberal coma producto del triunfo armada sabré los conservadores, aunque la Constitución del '93 y las que le

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

siguieron durante la época liberal no mencionan a los partidos políticos, las Leyes electorales de la época sí lo hacen, pero sin tratar sus funciones electorales, como la de presentar candidatos, y no se refieren ni a su estructura interna ni a su funcionamiento.

En 1913, luego del derrocamiento del gobierno liberal, se elaboró una nueva ley electoral, con la diferencia que introduce las facultades de Los partidos políticos de presentar candidatos, pero a partir de una hora antes del comienzo de la elección. Durante este periodo se produjo en Nicaragua la intervención de Estados Unidos, que en 1923 elaboró un proyecto por el profesor Harold W. Dodds, que se conoció como la Ley Dodd y se caracterizó por establecer un sistema bipartidista, conservadores y Liberales, privilegiándolos en todos los aspectos electorales con tanto éxito que desde los comicios generales de 1924 hasta los municipales de 1978 no concurrieron a las urnas más que el partido liberal o alguna fracción del mismo y el partido conservador o algunas de sus fracciones.

En 1937 asumió la presidencia de la Republica como candidato del partido liberal el general Somoza García. Así se inició la etapa dominada por él y sus herederos utilizando para ello el cuádruple apoyo de la guardia nacional, que organizó como un ejército personal; del Partido Liberal; del gobierno de Estados Unidos que a partir del asesinato de Sandino y hasta 1979 se mantuvo, para él y sus sucesores, con altos y bajos y de su enorme fortuna personal que amasó y mantuvo desde el poder. Los comicios en los cuales fue electo fueron organizados bajo la Ley de 1923, manipulada para evadir la prohibición constitucional que lo inhabilita para ser candidato, lo cual requirió un golpe de Estado y la postposición, por un mes, de las votaciones.

Durante esta etapa los dos partidos políticos se fraccionaron y además se crearon nuevos, pero ni las fracciones ni los nuevos partidos lograron obtener reconocimiento legal, salvo aquellas fracciones conservadoras que en 1956 y 1974 llegaron a acuerdos con el Partido Liberal para sustituir al Partido Conservador de turno que había decidido abstenerse. Se mantuvo así el bipartidismo previsto en 1923 como principio regulador de la actividad partidaria.

Para 1950 el pacto de ese año se constitucionalizó e incluyó en la nueva Ley Electoral promulgada al efecto. En ellas se establecía que 30% de los diputados y otros cargos selectos de gobierno. Incluyendo magistraturas y judicaturas en el Poder Judicial, correspondían al segundo partido que de antemano se sabía sería el Partido Conservador. Ese por ciento se elevó a 40, a partir de 1974.

Entre las regulaciones legales de esta etapa concernientes a los partidos debe mencionarse la incluida en la Ley Electoral de 1974, que por primera vez se refiere al financiamiento partidario. En efecto, el artículo 116 de dicha ley estableció un reembolso de los gastos electorales "de los dos partidos políticos que obtuvieran mayor número de votos en las elecciones de autoridades supremas" mediante una partida a incluirse en el presupuesto del año siguiente a la elección "por el monto que permitan las disponibilidades" a repartirse en proporción al número de votos entre ambos partidos. No se estableció la obligación de rendir cuentas de esa suma. Por

otra parte, se incluyó en la Ley la obligación de los medios de comunicación de dar espacios y tiempos iguales a ambos partidos a precios no mayores de los establecidos para la propaganda comercial.

Al final de esta etapa se había producido una gran acumulación de descontento popular, fuertes críticas por los graves abusos de los derechos humanos y la más extensa corrupción que hicieron perder al régimen su apoyo internacional al mismo tiempo que el Frente Sandinista de Liberación Nacional ejecutó una serie de acciones armadas que se convirtieron en una verdadera insurrección popular, que conjuntamente con otras fuerzas políticas y de ciudadanos nicaraguenses puso fin a la dictadura dinástica liberal encabezada en su última fase por el general Anastasio Somoza Debayle hijo y heredero del fundador de la dinastía.

El 17 de julio de 1979 tomó posesión en León la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional, y dos días después lo hizo en Managua. A partir de esos hechos dio comienzo en Nicaragua un proceso de cambios sustanciales de diversa naturaleza que incluyó a la estructura de partidos y a las regulaciones acerca de su funcionamiento. A pesar de que en un principio la revolución tuvo una actitud dubitativa acerca del futuro papel de los partidos políticos y del tipo de elecciones a celebrarse, nunca se dieron pasos firmes para el establecimiento de un sistema de partido único con elecciones del tipo de las del socialismo real. El Frente Sandinista tomó más bien una actitud de partido dominante en un sistema pluralista. Esta actitud no se prolongó más allá del inicio del proceso electoral de 1989 y terminó definitivamente con la derrota electoral de ese Partido el 25 de febrero de 1990. En la Junta de Gobierno y posteriormente en el Consejo de Estado, que empezó a funcionar en mayo de 1980, tuvieron representación varios partidos —ocho en el Consejo de Estado— y en el gabinete cuatro partidos tuvieron cargos ministeriales.

La falta de claridad acerca del sistema de partidos políticos de Nicaragua y su regulación y control comenzó a desaparecer a partir de 1983. El Consejo de Estado elaboró la Ley de Partidos Políticos promulgada en septiembre de 1983, que dio, por primera vez en el país, grandes facilidades para la constitución de partidos, detalló SUS deberes y derechos, entre ellos el de trabajar para acceder al poder y presentar candidatos en las elecciones. Estableció asimismo, el Consejo y la Asamblea Nacional de Partidos Políticos, como los órganos colegiados y pluralistas encargados de tutelarlos. En febrero del año siguiente la Junta de Gobierno fijó la fecha de las elecciones para el 4 de noviembre de ese año y el Consejo de Estado prosiguió los debates acerca de la reforma de 1984 al Estatuto fundamental de la República y acerca de la nueva Ley Electoral que fue promulgada en marzo de 1984.

La reforma al Estatuto Fundamental de la República estableció como órgano encargado de la organización y dirección de los procesos electorales al Consejo Supremo Electoral, al cual encargó además la resolución de los conflictos electorales que se presentaran. Al Consejo Supremo Electoral, el Estatuto le dio el carácter de cuarto poder del Estado para resaltar su independencia y autonomía. Tal carácter fue mantenido por la Constitución Política de 1987, en vigencia en la actualidad. La Ley Electoral, además de detalladas regulaciones para la organización de elecciones libres

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

y honestas, estableció por primera vez en Nicaragua el financiamiento estatal previo de la campaña electoral de los partidos políticos participantes en los comicios asignando partes iguales a cada uno, pero distribuyendo los fondos en proporción al número de candidatos presentados a entregarse inmediatamente después de la presentación de candidatos a presidente y vicepresidente y a la Asamblea Nacional. También reguló el tiempo de la campaña electoral —noventa días— y los tiempos de radio y televisión, pero no el espacio en los medios impresos. Se estableció el principio de que las alianzas de partidos contaban como uno solo para efectos del financiamiento y de los tiempos de propaganda. Se estableció la obligación de dar cuentas de los fondos estatales de campaña, pero las disposiciones concernientes no se aplicaron con rigor.

El efecto de estas leyes fue que para las elecciones de 1984, por contraste con las elecciones anteriores de nuestra historia, existían diez partidos políticos con personalidad jurídica. De ellos siete presentaron candidatos y tres, después de prolongadas negociaciones, se abstuvieron, pues consideraron que el ambiente político de Nicaragua, entonces en plena guerra, no se prestaba para ello.

Los comicios de 1984 dieron lugar a la toma de posesión el 9 y 10 de enero de 1985 del presidente y vicepresidente electos y de la Asamblea Nacional que elaboró y promulgó la Constitución Política de 1987, bajo cuyas disposiciones se promulgó la Ley Electoral de que se hablará en el siguiente párrafo.

Para las siguientes elecciones, las de 1990, se promulgó una nueva Ley Electoral, la del 28 de octubre de 1988, que fue reformada varias veces como resultado de negociaciones políticas internas y de las del proceso de paz de esquipulas. Esta ley sustituyó a la anterior Ley Electoral y a la de Partidos Políticos, cuya materia absorbió sin cambios sustanciales, dejando vigentes, con algunos cambios, como Órganos de tutela de los derechos y deberes de los partidos políticos al Consejo y Asamblea de Partidos Políticos. En lo electoral, la nueva ley reguló, además de las de presidente, vicepresidente y representantes ante la Asamblea Nacional, las de miembros de los consejos de los municipios y de los consejos regionales en la costa atlántica del país e incluyó la posibilidad de presentar para los últimos candidatos por suscripción popular. Esta ley cambió la distribución de financiamiento estatal para la campaña electoral, disponiendo que un 50% se dividiera por igual entre los partidos participantes y el otro 50% en razón directa con los votos de la elección anterior y siempre en proporción con el número de candidatos presentados. Se mantuvo el principio de considerar a las alianzas como un solo partido para efectos del financiamiento. Tal como en las leyes de 1974 y 1984, el financiamiento no incluyó las actividades ordinarias de los partidos. En las elecciones de 1990 participaron 13 agrupaciones: nueve partidos, una alianza de diez partidos y otra de dos, además de dos asociaciones de suscripción popular en las elecciones de consejos regionales del Atlántico.

Las elecciones de 1990 se llevaron a cabo en condiciones especialísimas, resultado de los acuerdos entre los partidos y el gobierno y entre los presidentes de Centroamérica dentro del proceso de paz de la región. Una reforma a la Ley Electoral,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

válida únicamente para dichas elecciones, estableció una campaña electoral en tres etapas, que comenzaron el 25 de abril de 1989 y terminaron el 25 de febrero del año siguiente, ya que la fecha de las elecciones y subsiguiente toma de posesión fueron adelantadas por reforma constitucional para el 25 de febrero de 1995 y el siguiente 25 de abril, respectivamente. El financiamiento de los partidos políticos se vio incrementado sustancialmente por contribuciones provenientes del exterior por valor de varios millones de dólares que beneficiaron principalmente a los dos contendientes principales, la alianza Unión Nacional Opositora y el partido Frente Sandinista de Liberación Nacional. Entre ambos declararon haber recibido contribuciones por valor de cerca de cuatro millones de dólares. Los demás partidos no recibieron más que contribuciones en materiales de propaganda por un valor de poca monta comparado con lo recibido en este rubro por las dos organizaciones mencionadas. Todo parece indicar que además se recibieron contribuciones no declaradas. La organización electoral se benefició también, pues se estableció un impuesto del 50% a las contribuciones procedentes del extranjero, que fue manejado directamente por el Consejo Supremo Electoral. Para comparación puede señalarse que la aportación estatal para todos los participantes para 1984 fue de 350,000 dólares y el de 1990, de 500,000 dólares.

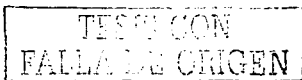
Después de 1990 se llevó a cabo una reforma constitucional, se promulgó una nueva Ley Electoral y se hicieron a ella reformas válidas solamente para las elecciones de 1998. Entre ellas afectaron al sistema de financiamiento y control de los partidos políticos en la forma que se explicará adelante, y es especial a su financiamiento y control del mismo, terna de este trabajo. El número de partidos políticos aumentó sustancialmente de 21 en 1990 a 36 en 1996 y se llevaron a cabo tres elecciones, dos regionales en 1994, 1998 y una general en 1996.

1.4.2. El financiamiento de los partidos y su control en la actualidad

Las disposiciones vigentes acerca del financiamiento de los partidos y su control incluyen el financiamiento estatal, tanto directo como indirecto, así como el financiamiento privado y el uso de los medios de comunicación. En Nicaragua la regulación del financiamiento es enteramente dirigida a la campaña electoral y no incluye a las actividades ordinarias de los partidos que están fuera de control legislativo.

En septiembre de 1997, la Asamblea Nacional aprobó y el Ejecutivo sancionó, promulgó y publicó a ley 266 que reforma la Ley Electoral de enero de 1996 exclusivamente para las elecciones regionales realizadas él la, de marzo de este año, por lo que se encuentran nuevamente en plena vigencia todas las disposiciones de la mencionada Ley Electoral, pero es posible ver en las reformas una tendencia a pretender instaurar nuevamente el bipartidismo.

Como se ha señalado ya, el financiamiento de las actividades de los partidos no



se comenzó a regular sino a partir de 1974, y en lo que se refiere al financiamiento privado, lo fue muy someramente. La Ley Electoral de enero de 1996 es un poco más específica sobre el tema, pero no cambia de manera importante la situación anterior. Esta ley establece que los partidos políticos tienen derecho al financiamiento privado en sus artículos 62 y 63 numerales 11, 13 y 3, respectivamente y en el artículo 65, numeral 4. Señala como atribuciones y obligaciones generales de los partidos tener y administrar su patrimonio propio, declararlo al constituirse como partidos y recaudar fondos. Posteriormente, en los artículos 109 y 110 de la misma ley, cuando trata de la campaña electoral, se regulan las donaciones privadas y se deja abierta la posibilidad de fijar un límite a las mismas. Este límite lo ha regulado el propio Consejo Supremo Electoral, mediante normas reglamentarias consultadas con la Contraloría General de la República. Se autoriza la recepción únicamente de donaciones de ciudadanos nicaragüenses residentes en el país, y se prohíben terminantemente las provenientes del extranjero dejando a salvo las destinadas a capacitación o asistencia técnica. Se prohíben las contribuciones anónimas, aun nacionales a menos que sean hechas en colecta pública. Se prohíbe recibir colectas de instituciones o entidades estatales privadas, mixtas a autónomas, descentralizadas, nacionales, regionales, departamentales o municipales. Además, la ley, en su artículo 110, establece la obligación de las organizaciones beneficiadas por una donación de abrir en los bancos estatales cuentas especiales para las aportaciones privadas directas y llevar cuentas separadas para las donaciones destinadas a la campaña y las destinadas a formación política. El mismo artículo establece una exoneración impositiva para las contribuciones de particulares, pero esta exoneración no está reglamentada, y dada la tradicional forma de pagar los impuestos en nuestro país, esta disposición tiene poco impacto y de hecho no ha sido utilizada.

Las disposiciones legales arriba citadas constituyen el total de la legislación nicaragüense que se refiere a las donaciones privadas, las que fueron complementadas por distintas regulaciones que dictó el Consejo Supremo Electoral facultado por la misma ley cuando ésta requiera llenar vacíos u omisiones de las mismas. Puede señalarse que a pesar de las prohibiciones establecidas, éstas solamente cubren las contribuciones para la campaña electoral, y, en consecuencia, los partidos políticos pueden recibirlas libremente durante todo el tiempo salvo en la propia campaña electoral. No existen, además, reglas definidas para distinguir entre las donaciones para propaganda y las de asistencia técnica y capacitación para la campaña electoral de 1996 el Consejo Supremo Electoral, en coordinación con la Contraloría General de la República, estableció procedimientos para el control de las donaciones privadas.

Se dictó una normativa que se denominó "Regulaciones de las donaciones para los partidos políticos, alianzas de partidos políticos y asociaciones de suscripción popular participantes en las elecciones de 1996 que desarrolló los artículos 109 y 110 de la Ley Electoral", referidos precisamente al derecho de las organizaciones políticas de recibir donaciones provenientes del extranjero, estableciendo entre otras disposiciones la obligatoriedad de llevar sistemas contables y de presentar un informe mensual a la Contraloría General de la República.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El monto de las donaciones que recibieron los partidos y organizaciones políticas participantes en las elecciones de 1996 fue de trescientos dos mil setecientos sesenta y siete dólares americanos habiendo recibido la Alianza Liberal, el FSLN y la Asociación de Suscripción Popular Viva Managua las mayores cantidades de donaciones, que fueron en concepto de, principalmente, camisetas, gorras, lápices, motocicletas, megáfonos para utilizarlos en las campañas electorales.

De acuerdo con la Ley Electoral vigente, en Nicaragua existe financiamiento estatal para los partidos, alianzas y asociaciones de suscripción popular que presentan candidatos a una elección. Este financiamiento puede ser directo o indirecto. En el primer caso el Estado, a través del Ministerio de Finanzas y del Consejo Supremo Electoral entrega, bajo ciertas condiciones, a las organizaciones participantes, una suma de dinero proveniente del presupuesto nacional, y en el segundo establece exoneraciones de impuestos u otras concesiones fiscales que se explicarán adelante. Como ya fue señalado antes, en Nicaragua el Estado no otorga financiamiento para las actividades ordinarias de los partidos, sino que lo limita a los gastos de la campaña electoral.

Los gastos que el Estado financia son aquellos que los partidos políticos, alianzas de partidos y asociaciones de suscripción popular utilizan durante el tiempo señalado por la ley para la campaña electoral, que es de setenta y cinco días para las elecciones de presidente, vicepresidente y diputados ante la Asamblea Nacional y ante el Parlamento Centroamericano, y de cuarenta y dos días para las elecciones regionales y municipales. Cuando concurren dos elecciones se una, para la campaña, el término más largo. Todas las campañas se llevan a cabo al mismo tiempo dentro del término mayor.

La Ley Electoral vigente no fija el monto de la contribución estatal. Es, en consecuencia, el Consejo Supremo Electoral el que presenta la suma, en forma de proyecto al Poder Ejecutivo para que éste lo tramite enviándolo a la Asamblea Nacional. Para las elecciones generales de 1996 el Presupuesto de la Republica 110 fijó una suma sino que señaló que la contribución estatal debía ser el 15% de lo asignado para gastos electorales. Sin embargo, no determinó si se calcularía la suma sobre el presupuesto aprobado o el realmente erogado ni si comprendería las contribuciones exteriores que en el caso de Nicaragua son importantes. El Consejo Supremo Electoral, después de haber consultado a los partidos políticos, presentó al Ejecutivo la suma de 63.500.000 córdobas. Equivalentes a, aproximadamente, 7.055.000.00 millones de dólares de los Estados Unidos de América.²⁹

Para las elecciones regionales de 1998 la ley electoral señaló como asignación para la campana electoral de las organizaciones políticas el 1 0% del presupuesto de gastos electorales del Consejo Supremo Electoral. En este caso, el Consejo, tras consultar a los partidos políticos y organizaciones de suscripción popular participantes

²⁹ Zelaya Velásquez, Rosa María. "Financiamiento de los partidos políticos". Edit. UNAM, México 1993, P-816 y 817.

en las elecciones, fijó la suma en 3.8 millones de córdobas, equivalentes a 380.000 dólares.

En la Ley Electoral vigente, en los artículos 103, 105 y 106 se define la naturaleza del subsidio estatal para las organizaciones participantes en la elección. De acuerdo con las disposiciones citadas, primero los partidos con representación en la Asamblea Nacional y que participasen en las elecciones recibirían por partes iguales su parte correspondiente en calidad de donación, y los partidos sin representación parlamentaria lo recibirían en calidad de préstamo. De acuerdo con las disposiciones citadas, después todas las cantidades recibidas por organizaciones participantes en la elección tuvieran o falta de representación parlamentaria, tendrían que reintegrar al fisco lo recibido si no obtenían al menos un diputado en las elecciones esto convierte la asignación en una donación sujeta a condición. En todo caso la ley obliga a las organizaciones recipientes a rendir una garantía que puede ser hipoteca, fianza bancaria o similar para la eventual devolución de lo recibido. El Ministerio de Finanzas en las elecciones de 1996 determinó que la garantía a rendirse fuera personal.

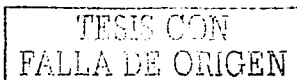
Una vez fijada la suma y determinada la naturaleza de la prestación a las organizaciones participantes en la elección. Cada una de estas tiene el derecho de recibir el financiamiento de acuerdo con el número y tipo de las circunscripciones en que presentan candidatos —nacional, departamental, regional o municipal— y en proporción al número de candidatos presentados. De acuerdo con estas reglas, el CSE procedió a la distribución de los 63.000.000 de córdobas (aproximadamente 7.055.000 dólares) entre los partidos, alianzas y asociaciones de suscripción popular participantes.

En la elección regional de 1994 se distribuyó el 5% del valor de la elección, de acuerdo con las reformas a la Ley Electoral de septiembre de 1997, que cambian las disposiciones para la distribución de la suma asignada exclusivamente para la elección regional de 1998, estableciendo que la mitad de ella corresponde a los partidos que en la elección anterior (1994) obtuvieron el primero y segundo lugar en votos y la otra mitad a todos los participantes (incluyendo a los anteriores) siempre de acuerdo con el número de candidatos presentados. Esta reforma, tal y como lo señalaba anteriormente, determina una tendencia hacia el bipartidismo en la futura legislación nicaraguense sobre el tema.

El financiamiento estatal indirecto consiste en exenciones aduaneras e impositivas, en tiempo mínimo garantizado en las estaciones de radio y televisión pagado por las organizaciones políticas que la usan a precios especiales y en cursos de capacitación y subsidios de transporte para los fiscales de los partidos y organizaciones participantes el día de la elección.

1.4.3. Limitación de los gastos electorales

En Nicaragua no se ha intentado fijar un límite máximo a los gastos de las organizaciones participantes en una elección. No se ha emitido al respecto ninguna



legislación ni se han tomado medidas para restringir los gastos. Las limitaciones provienen de las capacidades de cada organización para obtener fondos, y de las condiciones económicas y políticas del país. Las discusiones sobre el tema han versado más bien sobre el uso de fondos y bienes del Estado por el partido en el poder y las contribuciones provenientes del extranjero.

Por otra parte, si existen limitaciones legales indirectas. La campaña electoral se restringe a setenta y cinco días para las elecciones nacionales y a cuarenta y dos para las municipales y regionales sin que sea permitido acumular los tiempos sino usar el más largo. Se limita también el uso diario de la televisión y la radio a no más de 30 minutos diarios por canal de televisión de 45 minutos por radioemisora y dos páginas para la prensa escrita. Se prohíbe además que una sola organización ocupe más del 10% del tiempo asignado para todas. Las limitaciones en el caso de las elecciones municipales y regionales son menores, en proporción a los tiempos y espacios asignados en total para ellas.

La Ley Electoral establece una serie de obligaciones para los partidos políticos, alianzas de partidos y asociaciones de suscripción popular que reciben donaciones tanto estatales como privadas. En el caso de las privadas, además de declararlas, deben depositar los fondos en cuentas bancarias especiales, una para las donaciones destinadas a gastos de propaganda y otra para las destinadas a centros de formación política. Deben mantener la documentación referente a donaciones a disposición de la Contraloría General de la República.

Las contribuciones estatales son por definición públicas, y por tanto se conocen. Existe además la obligación de los receptores de rendir cuentas acerca de su uso ante la Contraloría General, y este organismo remite las rendiciones de cuentas al Consejo Supremo Electoral y al Ministerio de Finanzas. El Consejo Supremo Electoral da publicidad a tal informe.

La rendición de cuentas y fiscalización de los aspectos financieros de los partidos políticos esta exclusivamente a cargo de la Contraloría General de la República. En forma subsidiaria podrían pasar las rendiciones de cuentas a la Procuraduría General de Justicia, pero únicamente para la evaluación de las responsabilidades penales y de las civiles a favor del Estado que pudieran derivarse de ellas para proceder a la acusación, si cabe, de los responsables según los procedimientos establecidos.

1.4.4. Disponibilidad de información del financiamiento privado fuera del periodo de la campaña electoral

Es muy difícil presentar un cuadro real del financiamiento de los partidos y otras

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

organizaciones políticas en Nicaragua. En primer lugar, no existe reglamentación alguna acerca de las fuentes, montos y manera de gastar los fondos de tales organizaciones durante su vida ordinaria. La legislación se limita a regular la recepción y salida de fondos durante y para la campaña electoral de una duración máxima de setenta y cinco días. Así, sin riesgos de caer en violaciones de la ley, las organizaciones políticas disponen de largos periodos entre elecciones para acumular, si tienen capacidad para ello, fondos para gastos electorales. En segundo lugar, en cuanto a las limitaciones, sino legales, políticas y morales que puede significar la publicidad de ingresos y egresos, existe la obligación general de dar publicidad a los estados financieros de los partidos y otras organizaciones políticas. Estas más bien son sumamente celosas en mantener la privacidad de sus fondos, políticos y de otras asociaciones. Puede señalarse que de acuerdo con algunos analistas, los partidos políticos y otras organizaciones no llevan en general contabilidad apropiada de sus ingresos y egresos, aunque es del conocimiento público que algunos partidos, específicamente el Frente Sandinista de Liberación Nacional, tienen ingresos patrimoniales propios. En tercer lugar, el uso de los fondos, equipos, materiales y personal del Estado ha sido tradicionalmente objeto de quejas y denuncias de ciudadanos y organizaciones políticas de la oposición supuestamente usados por el partido de turno en el poder, y aunque se han hecho estas denuncias, las características sociales, políticas y administrativas de Nicaragua han hecho, hasta el presente, imposible, no solamente identificar legalmente estas responsabilidades y controlarlo, sino siquiera tener información detallada, verídica y exacta sobre el tema.

1.5. Financiamiento y fiscalización de los recursos de los partidos políticos en España

El financiamiento de los partidos políticos se justifica por la necesidad que tienen sus candidatos de contar con los medios necesarios para poder competir en igualdad de condiciones por la victoria electoral y, además, para poder mantener la estructura y organización de estos partidos en los periodos de inactividad electoral.

Los pilares básicos de esta exposición se centrarán, pues, en la importancia y relevancia actual de la necesidad de financiación, los partidos políticos, y en los diferentes sistemas de financiación, así como en la respuesta que a estos problemas da la legislación española y en la crítica al sistema y el debate consiguiente, cristalizadas en diferentes propuestas de modificación legislativa y auspiciadas de forma unánime por las fuerzas políticas con representación parlamentaria. Finalmente, para una mejor comprensión del sistema español, se presentan una serie de cuadros que posibilitarán la aproximación a éste.

Aproximación a la problemática de la financiación a los políticos en España

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La importancia y relevancia del papel a jugar por los partidos políticos se pone ya de manifiesto en España, cuando el artículo 6º de la constitución del 27 de diciembre de 1978 señala que: Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular, y son instrumento fundamental, para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.

Precisamente de estas importantes funciones que se atribuyen a los partidos políticos, se origina la necesidad de su financiación, si bien la discusión entre financiación pública y privada se origina, sin duda de la solución que se adopte sobre su naturaleza jurídica. No importa avanzar aquí la posición que al respecto ha adoptado la máxima hermenéutica en materia constitucional, que es el tribunal constitucional, quien decididamente se ha pronunciado por la naturaleza jurídico privada de los partidos políticos. También se puede anticipar en este momento, siguiendo a Pilar del Castillo,²⁹ que con la excepción de Gran Bretaña, Irlanda y Luxemburgo, en todos los países europeos inclusive las nuevas democracias del este, los partidos reciben subvenciones para financiar sus actividades electorales. La amplitud de la ayuda estatal varía notablemente, desde muy modesta, como en Holanda (don daciones de los partidos reciben subvenciones), hasta muy elevadas, como en los países del norte de Europa o en España. La financiación pública coexiste con la financiación privada, que no se encuentra sometida a limitación alguna, salvo en España y más recientemente en Francia.

La intervención del Estado en la financiación de los partidos políticos ha sido objeto de opiniones contradictorias. Los partidarios de esta financiación argumentan, entre otras razones, el papel tan importante que los partidos políticos juegan en los sistemas democráticos como cauce de participación y de formación de la voluntad política de los ciudadanos en los asuntos públicos, amen de la independencia que merced a esta forma de financiación consiguen frente a los particulares, que podrían convertirse por esta vía en grupos de presión y conseguir con ello hipotecar y condicionar gravemente la actividad de los partidos políticos.

Los detractos de la financiación pública consideran que al ser los partidos políticos asociaciones privadas, con personalidad jurídica de tal naturaleza, que de intereses particulares, no debería ser financiados con fondos públicos.

Otros matizan esta postura contraria a la financiación pública al admitir subvenciones por gastos electorales, puesto que consideran que solo con motivo de los procesos electorales los partidos políticos los se constituyen en vehículos que sirven para la participación pública en los asuntos políticos y son cauce de la voluntad popular. Frente a la tendencia expansionista del modelo de subvenciones públicas que se

²⁹ Castillo Pilar, la financiación de partidos y candidatos en la democracia, centro de investigaciones sociológicas 1985

desarrollo en los años sesentas y setentas, y a las que solo sé a resistido un reducido numero de países, algunas legislaciones, entre ellas la austriaca y fundamentalmente la alemana, han sido modificadas reorientándose el impulso de la financiación privada y la restricción de la financiación pública.

La situación descrita es totalmente aplicable a España, agravada además por falta de funcionamiento de los partidos políticos durante un largo periodo que concluye con la instauración formal de los mismos con ley 54/1978 del 4 de diciembre; si bien se dio un paso muy importante con el real decreto ley 12/1977 de 8 de febrero y con la proliferación de procesos electorales debido a la organización política nacida de la constitución vigente.

De las diversas formas en que puede clasificarse el financiamiento a los partidos políticos, por lo anteriormente expuesto y por lo que se refiere al sistema español la que aquí nos importa es la que, atendiendo a diferencia la financiación pública de la privada.

A su vez cada una de ellas puede clasificarse en: A) Financiación pública: a. directa Subvenciones por gastos electorales, subvenciones anuales en subvenciones a grupos parlamentarios; b. Indirecta. Utilización gratuita de medios de comunicación de titularidad estatal, exenciones a los particulares que aporten fondos a los partidos políticos, etcétera; B) Financiación privada a. Directa. Aportaciones económicas (cuotas de afiliación, donaciones, etcétera); b. Indirecta. Otras aportaciones de cualquier tipo (prestación de servicios, etcétera).

Desde sus orígenes³⁰ (decreto-Ley sobre Normas Electorales de 1977 y Ley de Partidos Políticos de 1978), la Legislación española ha diseñado un sistema mixto, publico-privado, de financiación a los partidos. Por un lado. El Estado concede a las formaciones con representación parlamentaria diversas subvenciones económicas; unas en concepto de compensación por los gastos que generan los distintos procesos electorales (elecciones generales, autonómicas, municipales y europeas) y otras para los gastos derivados de sus actividades ordinarias. Además, los partidos se pueden financiar por medio de aportaciones privadas —con las limitaciones que más adelante señalaré—, y como es lógico, con las cuotas de sus afiliados. Así enunciada, la financiación de los partidos españoles presenta una gran similitud con la de sus homónimos europeos. La divergencia se manifiesta, y de manera profunda. Cuando se conoce el papel que la legislación española atribuye a cada una de esas dos fuentes de financiación.

Una primera y significativa diferencia se hace inmediatamente patente si nos detenemos a considerar el tratamiento de la financiación privada. La normativa española es la única que penaliza esa fuente de ingresos, limitando la cuantía de las donaciones que pueden recibir los partidos. Tanto las destinadas a financiar las campañas electorales como las que se dirigen a sufragar los gastos ordinarios. Las

³⁰ Idcm



primeras quedan reducidas a un millón de pesetas para una misma persona física o jurídica. Y para Las segundas el máximo se sitúa en diez millones de pesetas por ejercicio anual. Pero, aun cuando estas limitaciones no tienen correspondencia en otras legislaciones europeas la singularidad más notable de la ley española se encuentra en el papel dominante que de forma explícita concede a la financiación pública.

De acuerdo con la Ley de Financiación de los Partidos Políticos de 1987, vigente, que examinaremos más tarde, las donaciones privadas que anualmente puede recibir una formación con representación parlamentaria

No han de superar el 5% de la cantidad total que en los presupuestos generales del Estado se destina a subvencionar las actividades ordinarias de los partidos.

1.5.1. Régimen jurídico de la financiación

Evolución normativa

1.5.1.1. Antecedentes

La problemática³¹ que ofrece la financiación de los partidos políticos en las democracias occidentales hizo su aparición en España con el resurgimiento de un sistema democrático.

La particular historia política de nuestro país, los cuarenta años anteriores a que aquel sistema fuera reimplantado, añadía una serie de circunstancias específicas, que iba a problematizar de manera singular la financiación de los partidos españoles. En efecto, a las dificultades que los partidos encuentran en las sociedades industriales avanzadas para autofinanciarse tenemos que sumar el impacto negativo que la cultura política franquista, caracterizada por la desmovilización, apatía y antipartidismo, tuvo en el desarrollo de la afiliación a los partidos y, como consecuencia, en sus niveles de autofinanciación.

En la evolución normativa del sistema español de financiación a los partidos políticos se diferencian claramente dos etapas: la primera, de 1978 a 1987, y la segunda, marcada por la ley orgánica 3/87, de financiación a los partidos políticos.

La ley 54/78 tiene su origen en los "Pactos de la Moncloa", del mes de octubre de 1977, contraídos por las fuerzas democráticas del momento y que a la postre marcaría fuertemente la transición política en España.

³¹ Idem.

La financiación quedó regulada en el artículo 6o. de la mencionada ley, siendo sus características: a) se subvencionan los escaños tanto del Congreso como Los del Senado. Con una cantidad fija anual; b) se subvencionan, también con una cantidad fija, los votos obtenidos por cada candidatura a cada una de Las dos Cámaras; c) no se determinan, con carácter previo, las cuantías de las cantidades fijas, sino que se hace remisión a los presupuestos generales del Estado de cada ejercicio, donde se consignará la cantidad global destinada a tales fines.

Al amparo de esta normativa fueron abonadas las subvenciones anuales de 1978 a 1986.

1.5.1.2. Legislación vigente

La segunda de las etapas a las que sé hacía referencia viene marcada por la entrada en vigor de la ley orgánica 3/87, del 2 de julio, ya citada.

La etapa anterior había estado caracterizada por una falta absoluta de control del empleo de las subvenciones anuales, además de una carencia total de norma alguna que obligara a los partidos políticos a llevar contabilidades de sus ingresos y gastos, amen de no existir, tal y como se indica en el preámbulo de la ley, "... en nuestro ordenamiento jurídico una regulación homogénea y completa de un aspecto tan importante para el normal funcionamiento de los partidos políticos como es su financiación".

Estas carencias hicieron necesario y conveniente que fuese dictada la norma referida. Si bien, tal y como se indica en el preámbulo de la ley, se regulan únicamente aspectos aislados y fragmentarios de la financiación, pretendiendo, pese a ello, como objetivo fundamental, establecer el marco normativo básico que disciplinase, con arreglo a principios de suficiencia y publicidad la actividad de la financiación de los partidos políticos.

Pese a estas limitaciones con las que la ley nació, debe afirmarse que la misma supuso importantes avances en diversos aspectos de la financiación de los partidos políticos.

La ley regula en términos amplios la financiación tanto privada como pública.

1.5.2. Control y fiscalización del financiamiento a partidos políticos

1.5.2.1. Control

En España, el órgano genuino fiscalizador de las cuentas, de la gestión económica del Estado y del sector público es el Tribunal de Cuentas, regulado por la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ley orgánica 2/82 del 12 de mayo (B.O.E., del 21 de mayo de 1982).³²

El control se efectúa tanto en relación con los gastos electorales como con los gastos ordinarios. Por lo que respecta al de los gastos electorales, las formaciones que hayan percibido anticipo de subvenciones u obtenido algún candidato electo vienen obligadas a presentar, entre los 100 y 125 días siguientes posteriores al de la celebración de las elecciones, una contabilidad detallada de ingresos y gastos ante el Tribunal de Cuentas. Y corresponde a este alto tribunal la emisión de un informe de fiscalización sobre las contabilidades presentadas, el cual se eleva a la Comisión Mixta Congreso-Senado. Que resuelve lo que proceda respecto de dicho informe.

Asimismo, desde la fecha de convocatoria hasta el centésimo día posterior a la celebración de las elecciones, la Junta Electoral Central y las provinciales velan por el cumplimiento de las normas legales, en materia de ingresos y gastos electorales, pudiendo recabar de las entidades de crédito no solo el estado de las cuentas electorales, sino cuantos extremos consideren precisos.

Por lo que respecta al control de los gastos ordinarios, las formaciones políticas que perciban subvenciones estatales anuales deben presentar, en el plazo de seis meses a partir del cierre de cada ejercicio, una contabilidad detallada y documentada de sus respectivos ingresos y gastos al Tribunal de Cuentas, el cual procederá a fiscalizar la contabilidad y a elevar el correspondiente informe a la Comisión Mixta citada anteriormente.

Todas estas previsiones se realizan al amparo de lo dispuesto artículo 132 y siguientes de la Ley orgánica 5/85 de Régimen General, y en los artículos 10 y siguientes de la ley orgánica 3/W de julio, sobre financiación de los partidos políticos.

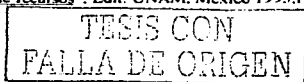
1.5.2.2. Fiscalización

La labor fiscalizadora del Tribunal de Cuentas español se pone de manifiesto, especialmente, en los diversos informes emitidos con posterioridad a cada proceso electoral, los cuales recogen las cuestiones más significativas respecto de la contabilidad de los gastos electorales.

Estos informes contienen, de forma pormenorizada, todas y de las irregularidades y disfunciones atribuibles a las formaciones políticas responsables de sus respectivas contabilidades, así como las cisiones legales y la necesidad de su reforma.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 134 de la ley orgánica Régimen Electoral General, el informe del Tribunal de Cuentas se eleva a una Comisión Mixta ad hoc, formada por diputados, senadores y el gobierno. Transcurrido el plazo de un mes, el gobierno deberá presentar a las Cortes Generales, un proyecto de ley autorizando un crédito extraordinario por el importe de las subvenciones a adjudicar, que deberá ser

³² Marín Leiva, Félix. "Financiamiento y fiscalización de recursos". Edit. UNAM, México 1993, P.- 571 y 572.



hecho efectivo a las formaciones políticas en el plazo 100 días de posteriores a la aprobación por las Cortes Generales.

1.6. El financiamiento por actividades especiales en México significados y perspectivas

Hoy, a finales del siglo XX, hay dos grandes temas que preocupan a los estudiosos de los partidos políticos: a) la democratización de la vida interna de los partidos y b) su financiamiento y la forma de fiscalizar el origen y el uso de sus recursos. Aun en los países con democracias estables y sistemas de partidos bien implantados, la reglamentación sobre el financiamiento de los partidos se remonta a la década de 1970, y la adecuada acreditación y vigilancia de sus gastos sigue siendo un asunto Sujeto a debate.³³

En América Latina, el retraso ha sido mayor en la medida que la mayoría de los países ha carecido de un sistema democrático continuo, al haber experimentado regimenes autoritarios o dictaduras militares que proscribieron a los partidos políticos y cancelaron la existencia de elecciones libres y competidas. No sería sino hasta la década pasada en que iniciaron su tránsito a la democracia, que se plantearía el problema de los recursos de los partidos y de la necesaria rendición de cuentas sobre la utilización de los mismos.

En México, la prolongada época de hegemonía de un partido, acompañada de una falta de competencia inter partidaria, explica por qué en nuestro país no fue sino hasta finales de la década pasada, en que la hegemonía del PRI fue severamente cuestionada, cuando se planteó la reglamentación del financiamiento directo a los partidos políticos. La fiscalización de dicho financiamiento se formuló por primera vez en 1994, pero solo en la última reforma electoral de 1996 se estableció con precisión la obligación de la autoridad electoral para realizarla de manera permanente y bajo lineamientos legalmente establecidos.³⁴

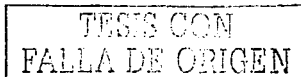
Aunque no existen estudios que permitan identificar montos y criterios de financiamiento, previos a La reglamentación de 1987, es un lugar común afirmar que los gobiernos federales y estatales otorgaban recursos de manera discrecional al PRI, pero también a otros partidos como una manera de tenerlos subordinados, pero vivos, para asegurar la imagen de un esquema multipartidario.³⁵

Actualmente, en el contexto de cambio político que atraviesa México, la conquista de la autonomía plena de los órganos electorales respecto del gobierno y su cabal independencia respecto de los partidos políticos ha corrido paralela a la

³³ Vid. Barquin, Manuel. "El financiamiento de los partidos políticos en México en la reforma de 1992". Edit. porrua, México P-39.

³⁴ Véase reforma al COFIPE de noviembre de 1996, particularmente artículo 49.49ª y 49bis.

³⁵ El PAN se rehusó sistemáticamente a recibir financiamiento incluso cuando ya está establecido en la ley como en el código federal electoral de 1987.



definición de las formulas precisas de constitución y distribución del financiamiento publico, las vías para tener acceso a él y el tipo de actividades a las que puede dedicarse éste, así como las reglas para allegarse de donaciones y aportaciones privadas.

El propósito de este trabajo es mostrar, por un lado, como la legislación electoral en materia de financiamiento a los partidos dio un salto cualitativo con la reforma electoral de 1996, al elevar a rango constitucional tanto los principios rectores del financiamiento, como el predominio del publico sobre el privado y la equidad en su distribución. Por otro lado, se trata de explicar cómo el llamado financiamiento por actividades específicas que la ley contempla desde 1990, es una vertiente de largo aliento, en la medida en que está orientado a fines de mediano plazo como son el de ayudar a consolidar un sistema de partidos con una considerable implantación social, así como a construir una cultura política democrática que es condición indispensable para el asentamiento de instituciones y prácticas democráticas en México. Este financiamiento se diferencia del conferido para gastos ordinarios y electorales de los partidos porque se otorga a manera de reembolso, es decir, únicamente sobre la base de la realización de actividades de educación y capacitación política, tareas editoriales y estudios socioeconómicos y políticos, previamente comprobados.

1. 6.1. Evolución del financiamiento publico en México

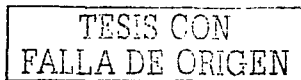
La definición del financiamiento publico en México se encuentra estrechamente vinculada a la concepción que se ha tenido de la naturaleza de los partidos políticos. De tal suerte que la primera ley electoral de tipo federal de 1946, que identificaba a los partidos políticos como asociaciones de ciudadanos mexicanos constituidos para fines electorales de orientación política,³⁶ al no ir más allá de ratificar el derecho de asociación consagrado por la Constitución, no tenía fundamento legal para que el Estado prestara algún tipo especial de apoyo para las tareas de esos grupos de particulares.

Cabe señalar que desde entonces se vinculaba a los partidos no solo con las tareas electorales que les eran exclusivas, sino con las de educación política de los ciudadanos. Es decir, además de sus funciones de interés propio, se hablaba de un compromiso con el desarrollo político del conjunto de la sociedad.

Ya para 1963, en ocasión de la reforma electoral que dio lugar a las Llamadas diputaciones de partido que perseguían asegurar que la Cámara de Diputados contara con representantes de otros partidos diferentes al PRI, se estableció la posibilidad de que las formaciones partidarias exentasen diversos impuestos.³⁷

³⁶ Enciclopedia parlamentaria, serie IV Vol. III, num.2, México 1997,P-793. Ley Electoral federal, 7dc enero de 1946, en legislación y estadística electoral, 1814-1997.

³⁷ Ley de reformas y adiciones a la ley electoral federal, 28 de diciembre 1963,México, P-880.



Con la reforma de 1973, los partidos políticos continuaban siendo asociaciones de ciudadanos para fines electorales, de educación cívica y orientación política, pero su función se extendió al concurrir a la formación de la voluntad política del pueblo y a compartir en los órganos doctrinales la responsabilidad del proceso electoral, vigilando que éste se desarrollara conforme a los preceptos constitucionales y legales.

Por primera vez se contemplaba, además de la exención de ciertos impuestos, una serie de prerrogativas como franquicias postales y telegráficas y el acceso a tiempos en radio y televisión durante los periodos de campaña electoral.³⁸

La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977 que fue producto de lo que Rafael Segovia denominó "la reforma política con mayúscula" amplió los supuestos y criterios acerca de la naturaleza de los partidos al dotarlos de personalidad jurídica como "entidades de interés público". Además de contribuir a integrar la voluntad política del pueblo y coadyuvar a constituir la representación nacional, los partidos debían estimular el debate sobre objetivos nacionales, a fin de "establecer vínculos permanentes entre la opinión ciudadana y los poderes públicos".

El carácter de entidades de interés público obligaba al Estado a garantizar los elementos básicos para que los partidos cumplieran con sus cometidos, lo que llevó a una extensión de las prerrogativas. Aunado a las franquicias, la exención de impuestos y el acceso a radio y televisión que ahora sería permanente, la LOPPE dispuso apoyos para las tareas editoriales y para las actividades encaminadas a la obtención del voto (carteles, folletos, bastidores, mamparas, local para reuniones), es decir, un tipo de financiamiento indirecto.³⁹

Cabe señalar que este tipo de subvención que el Estado otorgaba a los partidos políticos no fue percibido por las diferentes fuerzas políticas como una disposición tendiente a promover la conformación de un sistema de partidos plural y competitivo, en la medida que ésta distaba de ser la única fuente real de financiamiento público. Más bien se entendía como una fórmula para acallar los reclamos de los partidos de oposición ante los fondos que los gobiernos federal y estatal transferían al PRI y a sus candidatos. De hecho el PAN rechazó toda ayuda, tanto en efectivo como en especie, con el argumento de que ésta tenía la intención de restarle autonomía al partido.⁴⁰

El Código Federal Electoral de 1987 introdujo la concepción de los partidos políticos que se mantiene hasta nuestros días. De acuerdo con éste, y en tanto entidades de interés público, tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de las organizaciones de ciudadanos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan.⁴¹ Entonces se planteó

³⁸ Ley federal electoral, capítulo V, artículo 395 de enero de 1973, P-895. Los partidos disponían de diez minutos quincenales en radio y televisión.

³⁹ Ley de organizaciones políticas electorales. Artículo 20, 28 de diciembre de 1977 P-934.

⁴⁰ Véase, s/ii, "la nación", s/c, 1^o de marzo de 1979, P-4.

⁴¹ Código federal electoral, Edit. Porrúa, 9 de enero de 1987, P-996.

la idea del financiamiento publico directo como elemento complementario a los ingresos de los partidos provenientes de las aportaciones de sus afiliados y organizaciones, determinando el procedimiento para su fijación y asignación. Este financiamiento se definía en función de un costo mínimo de campaña para diputado, multiplicado por el número de candidatos a diputados de mayoría relativa registrados para cada elección la mitad de este monto se distribuiría conforme al número de votos obtenidos por cada partido en la elección federal anterior y la otra mitad de acuerdo con el número de curules conquistada tanto por la vía mayoritaria, como por la de representación proporcional. La proporcionalidad fue el principio rector de este financiamiento, el cual iba acompañado de una obligación de los partidos de informar a la autoridad del uso del mismo.⁴²

La directiva de Acción Nacional modificó entonces su posición tradicional, al capturar el financiamiento publico en el entendido de que se trataba de un lineamiento legal y no de un regalo que menguara su independencia.

Después de la controvertida elección federal de 1988, las reformas electorales se aceleraron y en el terreno del financiamiento se fueron perfilando diferentes rubros de asignación de recursos públicos. De tal suerte, que con la promulgación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990, se distinguieron cuatro modalidades de financiamiento publico, asignadas mediante una combinación de formulas igualitarias y proporcionales: a) por actividad electoral, considerando los votos diferenciados de los partidos; b) por actividades generales como entidades de interés publico (10% de la bolsa anterior), distribuido de manera igualitaria c) por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos, y d) por actividades específicas como entidades de interés publico (capacitación y educación política, investigación socioeconómica y política y tareas editoriales)⁴³

Una nueva reforma electoral en 1993 introdujo una modalidad adicional de financiamiento: e) para el desarrollo de los partidos políticos (5% del monto por actividad electoral), distribuido igualmente.

Mientras que los tres primeros rubros estaban dirigidos a cubrir las necesidades de operación de los aparatos partidarios, los dos últimos buscaban impulsar la conformación de organizaciones partidarias mejor estructuradas y comprometidas con la promoción de una cultura política democrática, sostén indispensable de la constitución de instituciones políticas democráticas.

Se ha documentado ampliamente el avance significativo que representó la reforma constitucional y legal en materia electoral de 1996, pero para los objetivos de este trabajo cabe destacar las novedades que se introdujeron en lo relativo a la definición del financiamiento de los partidos. En primer lugar, se determino la

⁴² Idem.

⁴³ Código federal de instituciones y procedimientos electorales, 1990.

prevalcía del financiamiento público y el principio de la equidad en su distribución, lo cual implica una combinación de asignaciones (30% igualitaria y 70% proporcional a la fuerza electoral de los partidos). Las modalidades de financiamiento se redujeron a tres: a) para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes b) para gastos de campaña, y c) por actividades específicas como entidades de interés público.

En esta ocasión, los rubros de financiamiento público sufrieron cambios importantes, sobre todo porque aquel destinado a la operación de los aparatos partidarios —calculado a partir de la unidad del costo mínimo de campaña— devino como la asignación básica, dejando asociada a ésta la bolsa de apoyo para actividades electorales —que solo se pagaría cada tres años—. No obstante, se mantuvo la idea de combinar apoyos públicos para las tareas propias de las maquinarias electorales, así como para contribuir al desarrollo institucional del país y a la promoción de la cultura política democrática (actividades específicas).

1.6.2. El financiamiento a los partidos en el contexto Latinoamericano

Cuando uno compara el esquema actual de financiamiento a los partidos en México con lo que sucede en el resto de América Latina, puede observarse que existen criterios comunes a partir de los cuales se reglamentan los ingresos de los partidos. De tal suerte, de dieciséis países

Latinoamericanos (no están considerados los del Caribe), doce disponen la existencia de financiamiento público ya sea para todos los partidos políticos, o sujeto a un porcentaje mínimo de votación (2% en México, 4% en Guatemala, 5% en Ecuador y Venezuela). Hay dos grandes criterios de asignación de los recursos públicos: a) proporcional a la fuerza electoral del partido, o b) una combinación de asignación igualitaria y proporcional. La mayoría de los países de la región aplican el criterio de la proporcionalidad sobre la base de una cantidad de dinero por voto obtenido (Argentina, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay y Venezuela). Solo Ecuador, Nicaragua, Brasil y México utilizan el modelo mixto. En cuanto al tipo de actividades que son objeto de financiamiento, hay dos grandes definiciones: las legislaciones que solamente prevén apoyar exclusivamente tareas electorales (Argentina, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Venezuela), y aquellas que contemplan cubrir, además, los gastos ordinarios permanentes de los aparatos partidarios (Brasil, Colombia, Ecuador, México y Paraguay).

En diez países latinoamericanos se establecen restricciones a las fuentes de financiamiento de origen extranjero y gubernamental. En Brasil, México y Nicaragua se prohíben los ingresos provenientes de empresas mercantiles en Argentina. Brasil y Paraguay se hace lo propio respecto de organizaciones sindicales, patronales y profesionales; Argentina y Honduras prohíben donaciones anónimas; Honduras y Paraguay prohíben también contribuciones de empresas que exploten juegos de azar, y solo México extiende esta restricción a ministros del culto, iglesias o agrupaciones

religiosas.

Por otra parte, existen limitaciones a los ingresos privados en Brasil, Colombia, Ecuador, México, Nicaragua y Paraguay y en tres países existen topes a los gastos de campaña (Brasil, Colombia y México). En correspondencia con el otorgamiento de dinero de las áreas públicas, la gran mayoría de los países establecen la obligación de los partidos de presentar una rendición de cuentas sobre el origen, manejo y destino de sus ingresos (solo El Salvador, Perú y Bolivia no lo hacen).⁴⁴

Rubro	Países
Garantía de financiamiento público	Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Venezuela.
Barrera legal	Ecuador y Venezuela (5%); Guatemala (4%); México (2%)
Actividades objeto de financiamiento	-----
Actividades electorales	Argentina, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Venezuela.
Actividades electorales y permanentes	México, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay
Actividades específicas	México
Proporcional	Argentina, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Venezuela, Paraguay.
Proporcional e igualitario	Brasil (10% igualitario, 90% proporcional) Ecuador (60% igualitario, 40% proporcional) Nicaragua (50% igualitario, 50% proporcional) México (30% igualitario, 70% proporcional)
Prohibiciones y restricciones al financiamiento	Brasil, México, Nicaragua, Argentina, Paraguay, Honduras.
Obligación de rendir informe sobre origen, manejo y destino de sus recursos	Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Uruguay, Venezuela.
Límites a los ingresos privados	Brasil, Colombia, Ecuador, México, Nicaragua, Paraguay
Topes a los gastos de campaña	Brasil, Colombia, México

⁴⁴ Véase, "regulación sobre el financiamiento público y privado de los partidos políticos estudio comparado de 17 países latinoamericanos". Edit. Instituto federal electoral, México 1996.

CAPITULO II

SEMBLANZA DE LOS ACTUALES PARTIDOS

POLÍTICOS

ANTECEDENTES Y LEGISLACIONES DE

ALGUNOS

DE LOS PARTIDOS

TFESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2.1. Partidos políticos, características, clasificaciones, participación

Los Partidos Políticos son un fenómeno moderno, están emparentados con el proceso de consolidación de las clases sociales en el capitalismo. Su origen se remonta al siglo XIX. En Inglaterra y además son producto de lo complejo de las relaciones sociales.

La razón de ser históricamente de los partidos políticos es el poder política, y sea para conquistarlo o para conservarlo, ningún partido se constituye con otro propósito aunque tengan otros más. Daniel moreno Díaz⁴⁵ recordando a Weber nos indica que actualmente su objeto consiste siempre en la adquisición de votos en las lecciones para los cargos políticos o en una corporación votante. Un núcleo de elementos interesado en la existencia del partido, reunidos bajo un jefe o Un grupo de prominentes y de articulación firme muy diversa y aun hoy a menudo con una burocracia desarrollada cuida del financiamiento con el concurso de mecenas, o de elementos interesados económicamente o aspirantes a cargos, o por medio de cuotas de socios y en la mayoría de los casos de todas estas fuentes. Dicho núcleo elabora el programa en cada caso, eligen la forma del procedimiento y designa los candidatos. Aun en el caso de una forma muy democrática de organización de partidos de masas, la cual tiene como consecuencia como siempre, un extenso funcionamiento retribuido, la masa por lo menos de los electores y en gran parte también de los simples miembros, no participa (o lo hace solo de modo formal) en la determinación del programa y la designación de los candidatos.

En un acercamiento preliminar podemos caracterizar a los partidos políticos contemporáneos como estructuras de organización de hombres con relación al poder político. En ese sentido no pueden ser agrupamientos circunstanciales, sino permanentes.

Por cierto, la legislación mexicana, en su capítulo de derechos públicos distingue lo que es la agrupación eventual y la agrupación permanente de los ciudadanos en pos de sus derechos sociales y políticos al llamarle a la primera derecho de manifestación de las ideas (artículo 6o. de la Constitución política vigente) y derecho de asociación permanente (Artículo 41 de la Constitución citada) que permite la integración de partidos políticos como entidades de interés público.

⁴⁵ Nicos Poulantzas, "poder político y clase social". Edit. México siglo XXI, México, s/p

Maurice Duverger⁴⁶ con relación a la historia de los partidos, nos recuerda que de hecho, los verdaderos partidos datan de hace apenas un siglo. En 1850, ningún país del mundo (con excepción de los Estados Unidos de Norteamérica) conocía partidos políticos en el sentido moderno de la palabra habia tendencias de opiniones, clubes populares, asociaciones de pensamiento, grupos parlamentarios, pero no partidos propiamente dichos. En 1950, estos funcionan en la mayoría de las naciones civilizadas, esforzándose las demás por imitarlas. Y pensemos en caso de México, que constituido en el siglo XIX todo ese siglo lo que asola al país son bandas y de vez en cuando grupos organizados como los liberales que no llegaron a constituir un partido político propiamente dicho. Los partidos políticos en México aparecen en pleno siglo XX. Pablo González Casanova⁴⁷ sostiene que el Estado mexicano se caracteriza por una experiencia y una cultura del poder. Esta —ocurre en una historia de origen colonial y dependiente. En ella aparecen una vocación de poder, una lógica del poder y una cultura del poder, que están particularmente ligadas a una política de masas y de coaliciones de masas. Por ello dos hechos tienen particular relieve: el de la persuasión y el de las alianzas.

Dice Daniel Montero Zendejas que definir un partido político es desentrañar sus caracteres, su significado y naturaleza. Desde el punto de vista etimológico, proviene de las voces (país) parte o fracción y (polis) ciudad, que significa un todo político, luego, por lo tanto, parte de una colectividad que interviene en la vida del Estado. Max Weber afirma que un partido político es aquel que esta formalmente organizado por una maquinaria nacional, que asume su forma moderna sólo con el Estado legal, provisto de una constitución representativa y que, en neto contraste con la situación de dominio de los círculos de personalidades importantes y especialmente de los parlamentarios, las organizaciones de partido contemporáneas, son hijas de la democracia. Jorge Jellinek dice que los partidos políticos son los —grupos formados bajo la influencia de convicciones comunes, concernientes a— ciertos fines políticos que se esfuerzan en realizar. Por su parte Hans Kelsen considera que partido político es la voluntad colectiva, formada por la libre concurrencia de los grupos de interés. En México, Andrés Serra Rojas afirma que un partido político se constituye por un grupo de hombres y mujeres, que son ciudadanos en pleno ejercicio de sus derechos cívicos y que legalmente se organizan en forma permanente, para representar a una parte de la comunidad social, con el propósito de elaborar y ejecutar una plataforma política y un programa nacional con un equipo gubernamental. Luis Recasens Siches dice que el partido político es una organización para la conquista del poder del Estado, con el propósito de dar a este una organización mejor y de hacer que el derecho se acerque mas a las exigencias de la justicia y del bien común, Jesús Anlen López considera que un partido político es la asociación legal creada por un grupo de ciudadanos, con carácter permanente, en torno a una declaración de principios y un programa de acción pare la conquista o conservación del poder estatal. Eduardo Andrade Sánchez⁴⁸ define al partido político como la agrupación organizada con carácter permanente, cuyo propósito es gobernar o participar en el gobierno mediante la

⁴⁶ Instituto de investigaciones sociales. "hegemonía y desarrollo". Edit. UNAM, p-52.

⁴⁷ Ovilla Mandujano, Manuel. "teoría política". Edit. facultad de derecho UNAM, México 1986, p-35, 36

⁴⁸ Melo, Luis Arcenio. "Compendio de ciencia política". Edit. desalma, México 1983, s/p.

proposición o designación de personas para ocupar puestos públicos. En conclusión, es un agente social relacionado con el poder político, que cuenta con estructuras y militantes, con propósitos y organización, cuando menos en lo que podemos establecer de lo dicho por esta pluralidad de pensadores políticos.

Daniel Moreno Díaz nos dice para comprender mejor el funcionamiento de los partidos modernos, debemos de considerar dos características fundamentales los elementos de base y los miembros de tales organismos, que difieren notablemente según el tipo de que se trate. La diversidad de los partidos determina a su vez, una estructura diversa y la circunstancia de que los elementos de base, a su vez, resulten diferentes. Duverger considera que se deben distinguir los comités y agentes electorales de los partidos de los Estados Unidos de Norteamérica, las células de los Partidos Comunistas, los Fascios "haces" del fascismo Italiano y las secciones de los partidos socialistas, ello puede constituir el primer nivel de análisis que demanda Moreno Díaz, así decimos que el comité es la instancia que reúne un pequeño número de miembros, sin tratar de aumentarlos. No desarrolla ninguna propaganda, con vistas a extender su reclutamiento, además no tiene miembros propiamente dichos, ya que este grupo limitado es también un grupo Cerrado, no entra cualquiera, no se penetra allí sino mediante una especie de captación o mediante una designación formal dice Moreno Díaz. La sección es un elemento de base menos descentralizado que el comité, una sección no es más que parte de un todo, cuya existencia separada no es concebible. La sección tiene un sentido de gran amplitud, busca siempre aumentar el número de sus miembros, darle una base masiva a los partidos. La célula es la otra forma de organización que descansa en una sola base los rasgos profesionales, así se distinguen las células de fabricas, de taller, de oficinas, de es cueelas, de ejidos, etc. Y quien quiera que haya leído una historia del Partido Comunista, que durante lustros permanecía en la clandestinidad, o dicho en términos de abogados en la legalidad, se explica el carácter pequeño de la célula. Finalmente la milicia también constituye una forma de organización de los partidos políticos, es una especie de ejército privado, cuyos miembros están organizados militarmente, sometidos a la misma disciplina y al mismo entrenamiento que los soldados, revestidos como ellos de uniformes e insignias, capaces como ellos de desfilar en orden armónico, precedidos a veces de música y banderas, son organismos paramilitares.

En cuanto a los miembros de las estructuras de los partidos políticos sola mente hay que recordar que ellos se articulan con clases sociales, con grupos de afinidad ideológica. Si bien hay partidos pluriclasistas, como el PRI Mexicano, necesariamente en su quehacer político cotidiano sobresale la defensa de ciertos intereses que le imprimen su denominación los intereses de ciertas clases sociales. De ahí que a los partidos políticos no haya que definirlos en función de su declaración de principios o programa de acción, o ambos, sino en función de lo que hacen diariamente por conservar o por conquistar el poder político, razón de ser de toda organización política contemporánea.

Pero los Partidos Políticos tiene otras funciones, que pueden clasificarse, en la opinión de Octavio Rodríguez Araujo, en fundamentales y secundarias. Las primeras son además de típicas en todos los partidos, las que se presentan con mayor frecuencia en

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

casi todos; las secundarias no son indispensables a todos los partidos o no en todos se aplican normalmente. Los partidos tienen entre otras, las siguientes funciones fundamentales:

- 1) Mantener una organización que el auto conserve.
- 2) Representar tanto los intereses como las demandas de quienes los componen.
- 3) Atraer miembros militantes o simpatizantes.
- 4) Lograr aceptación entre la población y las estructuras formales de poder.
- 5) Proponer y defender una ideología política.
- 6) Seleccionar y preparar líderes y elevarlos a una posición tal que logren la mayor aceptación posible.
- 7) Formular una estrategia y una táctica que permitan la actividad del Partido hacia una mayor expansión y hacia el logro de sus objetivos.
- 8) Manifiestar explícitamente su intención de tornar él, poder político y él para qué de tal acción y
- 9) Mantener el control del Gobierno. Sobre estos dos últimos puntos, dice el autor citado:

Todo partido, a diferencia de los grupos de presión, aspira al poder político. Lo que distingue de un partido político de otro es, con diferencias de matiz, qué va a hacer con el poder una vez que lo tome. Con esto se quiere significar que no basta para auto conservarse como partido, o para expandirse en acción y número de militantes con exponer que la organización aspira al poder de tal o cual manera, con tales o cuales mecanismos, sino que es menester que exteriorice con claridad qué es lo que va a hacer con el poder una vez adquirido. La novena función la conceptualiza relacionada con aquellos partidos que han tomado el poder. Si un partido no pone atención suficiente a esta función, puede haber conquistado el poder ciertamente, pero le sería difícil mantenerse en él por mucho tiempo.

Otras funciones, no de menor importancia, pero que suelen pasarse por alto, sea porque parecen evidentes, sea porque no en todo momento son asignadas a todos los partidos, son las siguientes:

- 1) Organizar al electorado.
- 2) Servir de puente entre la sociedad y el gobierno.
- 3) Facilitar una organización capaz de proveer los cuadros principales de gobierno.
- 4) Formular programas políticos y
- 5) Presentar críticas constantes a los demás partidos que muestren cualquier grado de oposición.

Estas funciones las hemos citado porque coincidimos con ellas, aunque todavía pudiéramos encontrar otras más, como por ejemplo afirmar que los partidos políticos - desde el punto de vista del abogado- ejercen por sí y por Intermediario derechos subjetivos públicos, porque es a través de ellos que los ciudadanos reclaman su derecho a la salud, su derecho al trabajo, su derecho a una vivienda digna, su derecho a la recreación, sus derechos sindicales, agrarios y sociales en una palabra. Los partidos por sí mismos ejercen derechos subjetivos públicos cuando participan en los procesos electorales federales, estatales y municipales, si citamos en caso de nuestro

país México.

Los partidos políticos en la actualidad constituyen elementos fundamentales en la democracia representativa, es a través de ellos como se da concretamente la soberanía popular y aunque en muchos países, sobretudo de la América Latina, se ha llegado a prohibir y perseguir, se imponen sobre condiciones adversas.

Los partidos políticos son vehiculos históricos de la expresión política de ciertos sectores o clases sociales en una formación social dada y se han desarrollado al calor de la lucha entre esos sectores o clases sociales.

2.2. Sistema de partidos

Los partidos políticos en el ejercicio del poder han sido catalogados de muy diversas maneras. Si hay uno solo en el poder se habla de monopartidismo, si por el contrario son varios, entonces se postula el pluripartidismo.

En todos los países del mundo siempre hay un sistema político determinado. Por hacer un esquema realista diríamos que existen dos grandes tipos de sistemas políticos: el socialista y el capitalista Pero al Interior de cada uno de ellos, independientemente de sus rasgos que los unifican, hay elementos que los separan y dentro de estos elementos hay que Insistir que no en todos los países hay partidos políticos pero donde existen hay sistemas de partidos.

La clasificación más común y corriente que encontramos dentro de las teorías políticas actuales con respecto al sistema de partidos es de acuerdo a su numero. Los autores Duverger y Blondel afirman que hay sistema multipartidista, de partido único a monopartidista. Hay sistema multipartidista y hay sistema de coalición de partidos. Veámoslo de cerca.

El sistema uní partidista Implica que el partido único es en realidad un Órgano de gobierno mas, que una Instancia voluntaria asociativa de votantes O electores. Algunos pensadores creen que este tipo. De sistemas no es democrático porque emparenta la democracia con la existencia de muchos partidos. En Asia y África contemporánea es más fácil encontrar el monopartidismo en las naciones que acaban de surgir a la vida Independiente, ya que una pluralidad de fracciones casi tribales y peligrosas para la unidad y estabilidad del Estado se unieron para dale solidez al nuevo Estado-nación. Y cualquiera que sea la explicación que los teóricos le den al monopartidismo, justificándolo o criticándolo, en una nación donde hay monopartidismo, el partido único tiene el monopolio de la vida política, es la instancia natural para formar a las elites políticas, el monopartidismo es el soporte del gobierno y al revés también, es un intermediando entre la sociedad y el gobierno, pero algo mas importante, es el organizador de la vida política de la ciudadanía. Es el organismo que, al decir de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Maurice Duverger, hace oír a los jefes la voz del país y al país la voz de los jefes.

El monopartidismo es una realidad histórica, particularmente en los países subdesarrollados, en donde se ha dado el surgimiento del partido dominante con multipartidismo, sistema que implica la existencia de varios partidos, pero entre los cuales uno es dominante, particularmente este es el caso de México.

El sistema bipartidista supone una pugna política entre dos grandes bloques de poder y que a manera de contrapeso, mientras uno está en el poder, el otro funciona como oposición. Este tipo de esquema político que funciona en la Gran Bretaña y en los Estados Unidos de Norteamérica impiden la presencia de las minorías, que ni tan siquiera tienen el chance de ser escuchadas.

En un sistema multipartidista, propio de Europa, como su nombre lo dice, varios partidos políticos se encuentran simultáneamente en el ejercicio del poder, porque ninguno de ellos por separado logran la votación necesaria para consentirse en partido dominante.

2.3. México, en el siglo XXI

Al iniciar un nuevo siglo, hay que retener en la memoria que México es un país joven, apenas nacido al inicio del siglo XIX y que se conforma como Estado Nacional a finales del mismo siglo y que en ese siglo turbulento surgieron en el papel y en las batallas nuestros principios básicos como república independiente; el federalismo y la democracia, que mucho trabajo nos han costado entender y mucho más llevarlos a la práctica. Esta empresa no ha sido nada fácil; se requirió un indio terco de Guetaxo para entrar en el concierto de las naciones civilizadas.

En el umbral del siglo XXI, México apenas si va a cumplir 200 años desde su independencia, de los cuales habría que restarle 100 por luchas intestinas de poder y de intervencionalismos, no ha sido fácil; se requirió un pueblo que siendo débil demostró ser fuerte ante potencias extranjeras, ahí hay que hurgar nuestro origen.

Al filo del siglo XXI, nuestras Instituciones aun son frágiles, pero resisten el embate de la crisis general del capitalismo porque han demostrado históricamente que son instancias flexibles, adaptables a los tiempos que corren y de ahí la importancia de estudiar al sistema político mexicano.

Somos un pueblo joven, pero también somos un pueblo lleno de jóvenes. La edad promedio es muy temprana y nuestra longevidad también corta, por ello, mucho tenemos que aprender, de otras naciones, de otros hombres, de otras doctrinas, maduraremos en la democracia, si también la entendemos como sinónimo de tolerancia

Con respecto al modelo de denominación política en México nos encontramos inmersos dentro de lo que hemos denominado como regímenes políticos de la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

actualidad esto es, somos un Estado social, intervencionalista, administrativo, de bienestar social o como se le quiere llamar. Incluso algunos políticos le llaman Estado de economía mixta.

Respecto al ejercicio del poder, muy bien podemos hablar de un sistema político mexicano. Y si lo vemos en el transcurso de la historia, podríamos precisar que han existido tres sistemas políticos mexicanos dentro del tipo de Estado Capitalista que hemos construido. A sí aparece como el primer sistema político mexicano el diseñado y jefaturado por el benemérito de las Américas, Don Benito Juárez, el Segundo encabezado por Porfirio Díaz y el tercero, producto de la revolución mexicana, que es el que actualmente vivimos o morimos, si pensamos calificarlo en términos que lo hace la oposición política que actúa en nuestro país.

Par ejemplo, del sistema político que debemos de escribir, es del sistema presente, presentarlo descriptivamente en cuanto a los elementos que lo configuran sin olvidarnos de dar aquellos retoques - incluso anecdóticos - de los factores reales de poder. Esa es nuestra tarea, presentar lo que vivimos, para que cada quién lo juzgue como mejor lo crea conveniente.

Así la historia, vamos a presentar dos aspectos de lo mismo los criterios de identificación del sistema político mexicano y los factores del poder en México, todo con la idea de patrocinar una sana discusión analítica y sintética de lo que es México en su paso al siglo XXI.

2.4. Sistema político mexicano

Dice Manuel Cacho Solís en un estudio que los procedimientos para el estudio de un sistema político, puede disgregarse en tres. El camino que siguen la mayor parte de los estudiosos de política formados en las universidades europeas y sobre todo en las norteamericanas es que dependiendo del problema a estudiar, aplican una de las perspectivas generalmente aceptadas en la política comparada. El trabajo de Rafael Segovia "sobre la socialización del niño mexicano" sería un ejemplo de este camino, pues aplica fundamentalmente el enfoque de la cultura política, particularmente de la socialización política, al análisis de la inculcación de actitudes políticas entre los niños mexicanos y sus repercusiones sobre el sistema político.

Otro camino, es emprender un estudio configurativo, si se quiere liberal, en cuanto que no se limita a sí mismo por cánones de ninguna perspectiva teórica, sino que formula un ensayo de periodismo ilustrado al detectar las piezas fundamentales y plantear preguntas inteligentes. El trabajo de Don Daniel Cosío Villegas sobre "el sistema político mexicano", sería un ejemplo de esta segunda posibilidad metodológica.

Una tercera posibilidad es inductiva. En esta no se parte de la interpretación

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

configurativa, pero tampoco se trata de imponer una perspectiva determinada. Pues como explica Alfredo Cobban (Profesor de Cambridge, Inglaterra) las leyes sociales generales terminan siendo afirmaciones dogmáticas, lugares comunes o, para adaptarlas a la realidad, deben irse calificando paulatinamente hasta que terminen siendo aplicables a un solo caso.

Resumiendo. Dentro de la escuela de la política comparada (la Ciencia Política desarrollada en Europa y los Estados Unidos de Norteamérica) son tres los caminos fundamentales (pero no los únicos) que podemos seguir para el estudio, descripción y análisis del sistema político. El primero, consiste en aplicar una perspectiva teórica al caso particular, llenando todos los requisitos metodológicos que tal estrategia reclama y requiere en la mayor parte de los casos resulta difícil superar este obstáculo, el segundo, consiste en abandonar la camisa de fuerza de una perspectiva teórica predeterminada y formular un ensayo que describa y analice el caso particular de que se trate. La tercera posibilidad que a entender de Manuel Camacho Solís constituye el campo más fértil para la investigación, consiste en enfrentar el sistema político en concreto - los aspectos que le interesan- como los antecedentes de la crítica a las perspectivas teóricas que lleve a formular hipótesis, proposiciones y preguntas, para que, para que en caso de que proceda, desde una visión teórica-abstracta de alcance medio podemos ascender, enriqueciendo o replanteando las abstracciones más generales de alguna de las perspectivas teóricas.

Aquí está señalado un camino (proceso) de investigación con respecto al sistema político mexicano. Se recupera en este enfoque toda la tradición funcional - estructuralista de la Ciencia Política moderna y a partir de posiciones descriptivas se puede construir un marco teórico de explicación del funcionamiento de dicho sistema dentro de la estructura estatal mexicana, estructura que de paso no esta exenta de presiones del exterior, particularmente de la economía y de la política del Imperio. Este camino que nos indica Camacho Solís tiene tres veredas para llegar al mismo fin y decimos que no son las únicas, porque el marxismo también ha desarrollado una metodología que se refiere a temas tales como Poder de Estado, aparatos de estado y en su conjugación armen el espectro analítico del estado moderno. Así pues hasta el punto de partida en la sistematización del sistema político hay discusión doctrinaria y partidista. Nosotros mismos no estamos exentos de ella.

Pero ya decidido el camino, podemos encontrarnos con otros tropiezos. Una cuestión relevante en el estudio de los sistemas políticos, así como la determinación de sus elementos característicos y constitutivos lo constituye el punto de la clasificación de los sistemas políticos, esto sin olvidar otros asuntos como son la vinculación del sistema con la estructura social de la cual forma parte y de los cambios del propio sistema a su interior. El tema que escogimos tiene además una naturaleza polémica como lo anterior.

Así es que antes de entrar a todos estos recovecos políticos y conceptuales, empezaremos por lo más elemental: el concepto de sistema, que no es más que conjunto de elementos interrelacionados de forma tal que la variación de uno de ellos produce la alteración en la acción recíproca de los demás. De este

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

acercamiento verbal al concepto de sistema, podemos afirmar que cuando se estudia la manera como están dispuestas las diferentes partes del conjunto, es tamos utilizando un enfoque estructuralista, podemos agregar que es un enfoque estático que se preocupa solamente de como es un objeto. La estructura es una conceptualización formal realizada mediante un proceso de abstracción, de tal manera que nos permite entender el modo como están dispuestas las partes, independientemente de otros aspectos que pueda presentar el objeto que observamos.

En enfoque estructuralista en la Ciencia Política puede asumir y de hecho asume dos formas. La primera, consiste en el estudio de las estructuras Institucionales a través de las cuales Se desarrollan los fenómenos de poder y se llama también enfoque Institucional. La segunda, es el análisis no de las partes formales a través de las cuales se presentan los fenómenos políticos, sino de los conjuntos reales que determinan las decisiones de poder. Por aquí surgieron preocupaciones sobre grupos de presión y factores reales de poder.

A partir del concepto de sistema, también aparece en la Ciencia Política moderna el funcionalismo, que consiste -como enfoque- en plantearse como problema principal, lo que cada una de las partes hace con respecto del todo. Hay tres tipos de funcionalismos, según nos recuerda Eduardo Andrade Sánchez el primero, llamado funcionalismo absoluto que atribuye a cada uno de los elementos del conjunto una función especializada, que lo distingue y que, en consecuencia hace necesaria a todas las partes para el logro completo de la función del objeto. La segunda corriente, se denomina funcionalismo relativo, y señala que no es posible afirmar que todo elemento social o cultural realice necesariamente una función indispensable y que, además, puede hablarse de disfunciones, cuando una de las partes del todo, en vez de colaborar al proceso general actúa de manera que se convierte en obstáculo del mismo. Finalmente la tercera posición es conocida como el estructural-funcionalismo que enfatiza la relación entre las funciones y las partes del todo que las desarrolla.

¿Pero que debe entenderse por sistema político? Recurrimos nuevamente a Manuel Camacho Solís quien nos aclara el vocablo y afirma que por sistema político es el conjunto de Instituciones gubernamentales y no-gubernamentales que cumplen funciones de dominación política, dirección política y administración social, así como al personal directivo que (en sus interacciones con los ciudadanos y con los grupos) las sostiene y utiliza. Es decir, que el concepto se incluye tanto a las organizaciones políticas como a la clase gobernante; a la vez que no se limita las funciones de coerción, sino que incluye las de "legitimación" y administración social que han resultado de creciente importancia política en y para los países en desarrollo. En resumen -concluye este autor mexicano diríamos que el concepto de sistema político, entendido como el conjunto de Instituciones de dominación política, dirección política y administración social, así como al personal directivo que en sus interacciones con los ciudadanos los grupos sostiene y las utiliza, es un término mas apropiado para el analista político que el término estado en su sentido en estricto de conjunto de Instituciones que tienen el monopolio legítimo de la coerción, aunque no es un término fundamentalmente diferente. Ambos términos cabían dentro de la escuela de la política comparada.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Pero si consultamos a Giuliano Urbani autor del texto L' análisis del sistema político (1971) este dice, que en su acepción mas general la expresión "sistema político" se refiere a cualquier conjunto de instituciones de grupos y de procesos políticos caracterizados por un cierto grado de interdependencia reciproca. En la Ciencia Política contemporánea, sea como fuere, cuando se habla de sistema político y de análisis sistemático de la vida política, se hace referencia a una noción y aun procedimiento de observación caracterizados por requisitos metodológicos específicos y por precisos ámbitos de usos. Entre los requisitos, siete parecen ser más característicos. Primer requisito: es necesario partir de una definición de la política en condiciones de tomar y disfrutar plenamente la potencialidad analítica implícita en la aceptación del sistema. Tenemos que definir la política de modo tal de denotar toda la complejidad del fenómeno. Segundo requisito: Señalar los condiciones del Sistema A saber: el hábitat que caracteriza una realidad política dada observable como un sistema debe ser claramente definido en los parámetros que sirve para distinguir el ambiente del sistema. Tercer requisito: las relaciones que median entre un sistema y su ambiente son individualizadas y precisadas "agregando" la miriada de posibles relaciones en pocos y manejables conceptos, donde las nociones de input, output y feedback. Cuarto requisito: Individualizar las partes del sistema. Quinto requisito: Definir las relaciones que hacen posible (y favorecen) la reciproca coexistencia de las partes del sistema. Sexto requisito: Estudiar aisladamente las partes (o grupos de partes) para referirse a la noción de subsistema y séptimo requisito para observar la dinámica de un sistema es necesario considerar el modo, la dirección y la intensidad con los que sus rasgos específicos cambian en el tiempo.

Como se puede desprender de lo planteado, primero hay que pretender delimitar el objeto de estudio, establecer el marco de referencia y descubrir que ello es una parte del todo (llamado lo social) . En mi opinión, el estudio del sistema político mexicano solamente se refiere al estudio del sector dominante de la sociedad a la clase gobernante como le llamaria Pareto y Mosca. Y no comprende el estudio de los sectores dominados, ni sus instituciones políticas (normalmente partidos) ni sus agentes representativos, es solo un acercamiento conceptual a la "familia revolucionaria" como popularmente se le llama en México, a los que detentan el poder político desde el triunfo del movimiento social llamado revolución mexicana.

Entonces así delimitado -cuando menos por nosotros- qué entender por sistema político, ahora si el siguiente paso metodológico es presentar sus partes y relaciones que entre ellos existen. Insisto es mi opinión personal los agentes sociales y las instituciones gubernamentales y no-gubernamentales que ejercen funciones de dominación política (en el doble sentido de la palabra dominación: coerción y consenso). Pero si utilizamos el lenguaje de Don Daniel Cosío Villegas les llamariamos piezas fundamentales del sistema : El Presidente de la Republica y el Partido Gobernante. Es obvio que la primera caracterización es más amplia y responde mas a nuestra concepción acerca de la dominación política, porque entre otras cuestiones háy que destacar que en el segundo planeamiento hay una fusión en el caso del Presidente de la Republica de un agente social y de una Institución típicamente gubernamental. Además la afirmación de Don Daniel Cosío Villegas no contempla al

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ejército mexicano (las fuerzas armadas) como pieza fundamental y nosotros si consideramos que lo es a todas luces.

Retomando el planteamiento de que el sistema político lo constituye el conjunto de instituciones gubernamentales y no—gubernamentales y los agentes sociales en ellas enclavados, hay que reiterar que necesariamente deben de tener ha función hegemónica de la dominación política. Porque existen algunas instituciones gubernamentales que no tienen tal papel y son lo que nosotros llamamos administración y en eso no estamos de acuerdo en un plan descriptivo, señalaríamos en el ámbito de ejemplo que las instituciones gubernamentales son el Gobierno Federal, los Gobiernos Estatales y los Gobiernos Municipales. En los tres niveles hay que recordar la división de trabajo político que la Constitución del país establece y así poder hablar del Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial.

En todas estas Instituciones de dominación política, hay que recordar que a su Interior tienen una estructura y una jerarquía burocrática.

En el caso de las instituciones no—gubernamentales que ejercen funciones de dominación, hay que citar a la iglesia (o las iglesias), las universidades, los sindicatos, los partidos oficiales, el aparato de información, o como dice Nicos Poulantzas las organizaciones habitualmente consideradas como privadas. Aquí también cabe la misma aclaración que hicimos en el pasado, solamente hay que considerar las instituciones que ejercen las funciones de dirección política y los agentes sociales en ellas enclavados y que al Interior de ellas hay una organización, una jerarquía, una estructura y qué los agentes sociales de la dominación están metidos en el primer nivel de ellas, de este sector privado y social.

En el caso de la Iglesia Católica Mexicana, —de paso muy poco estudiada— hay una jerarquía.

En este mismo esquema finalmente lo que Juan Ramón Capella le denomina Poder político privado (que son los estamentos socialmente hegemónicos de la población) y que consiste en la capacidad de decisión que corresponde a la personificación del capital en la reproducción ampliada. El poder político privado en México siempre ha mantenido su presencia a través del emplazamiento de los centros productivos (concentración del poder económico), la selección de su personal, la elección de las formas de organización de la producción y en momentos de enfrentamiento con el sector político tradicional (políticos o tecnócratas) la presión, las declaraciones públicas, el rumor, organizarse para la defensa de sus intereses, 1975 Consejo Coordinador Empresarial y traslados de fondos económicos al exterior por lo que dejan de invertir aparte de patrocinar manifestaciones violentas y formación de partidos, la supranacionalidad del capital patrocinada por la cabeza del imperio, los Estados Unidos de Norteamérica, que en cuanto a su sistema político real, poco se ha dicho en México y es fundamental su conocimiento para ver sus repercusiones.

Formalmente hablaremos de la estructura legal de las organizaciones no-gubernamentales en el ejemplo del poder político privado la organización empresarial

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

en México todas ellas que tienen su cúpula de dirección política, de hegemonía. Finalmente habremos de referirnos a las fuerzas armadas que constituyen pieza clave del sistema político mexicano.

2.5. Partidos políticos

Partidos políticos, organizaciones que se caracterizan por su singularidad, de base personal y relevancia constitucional, creadas con el fin de contribuir de una forma democrática a la determinación de la política nacional y a la formación y orientación de la voluntad de los ciudadanos, así como a promover su participación en las instituciones representativas mediante la formulación de programas, la presentación y apoyo de candidatos en las correspondientes elecciones, y la realización de cualquier otra actividad necesaria para el cumplimiento de sus fines. Su principal tendencia es durar y consolidarse, y su finalidad última y legítima es obtener el poder mediante el apoyo popular manifestado en las urnas.

En un Estado de derecho, los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y expresión de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad serán libres, y su estructura interna y funcionamiento han de ser democráticos. Su existencia deriva del ejercicio de la libertad de asociación. No tienen naturaleza de poder público ni son órganos del Estado, por lo que el poder que ejercen se legitima sólo en virtud de la libre aceptación de sus estatutos y por tanto sólo puede ejercerse sobre quienes, en virtud de una opción personal libre, los asumen al integrarse en tales organizaciones.

Los militantes de los partidos tienen derecho a ser electores y elegibles para todos sus cargos, a estar informados sobre sus actividades y situación económica, y a concurrir para formar sus órganos directores mediante sufragio libre y en la mayoría de los casos secreto, aunque no resulta preciso que sea directo. Los partidos tienen derecho a obtener ayuda financiera del Estado, a utilizar los medios de comunicación públicos y a constituir coaliciones o agrupaciones electorales.

2.5.1. Antecedentes y legislación de cada uno de los partidos políticos en los cuales contemplan sus actividades financieras

La financiación de la campaña y la competencia electoral.

Las elecciones son la norma de los estados democrático-constitucionales antes de esto habría que decir que la mayoría de los estados pertenecientes a este sistema político se preocupan de establecer un procedimiento justo e imparcial y que la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ejecución técnica de las elecciones nos deja mucho que desear.

PARTIDOS POLÍTICOS



Partido Acción Nacional



Partido Verde Ecologista de México



Partido Revolucionario Institucional



Convergencia por la Democracia



Partido de la Revolución Democrática



Partido de la Sociedad Nacionalista



Partido del Trabajo



Partido Alianza Social

2.6. Reseña histórica del partido acción nacional

Desde 1926, Manuel Gómez Morín, fundador de Acción Nacional, afanosamente trabajó reuniendo voluntades para formar un partido político. Escribe el libro 1915, en el que llama a su generación para embarcarse en una vasta labor de reconstrucción nacional en todos los órdenes: económico, político y social.

En 1929 los grupos de las facciones revolucionarias se aseguraron el poder a través de la formación del PNR, logrando desorganizar a todos los partidos políticos anteriores. En ese mismo año el vasconcelismo hizo renacer las esperanzas, fue en ese momento que Gómez Morín escribió a Vasconcelos: "...yo siempre he creído que lo importante para México es lograr integrar un grupo, lo más selecto posible, en condiciones de perdurabilidad, de manera que su trabajo, sin precipitaciones, pueda ir teniendo cada día, por esfuerzo permanente, un valor y una importancia crecientes".⁴⁹

De haber escuchado a Gómez Morín, el vasconcelismo no habría sido una

⁴⁹ <http://www.PAN.com.mx>

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

llamarada, sino una institución; pero el vasconcelismo se apagó de súbito, aunque su luz y su experiencia fecundarían diez años más tarde en Gómez Morín, insobornables la esperanza y el hombre, éste reencendería el anhelo.

En 1933 el país atravesaba por una intensa agitación social y por una seria crisis económica, la cual se había agravado por la fuga de capitales y el boicot extranjero. En 1935 el PNR logró la desorganización de las clases políticas y la mediatización de su acción, organizando a los obreros y campesinos en los sectores del partido. Todo esto hizo surgir diferentes grupos opositores al régimen político, que tenían como denominador común el rechazo a la política emprendida por el estado. Manuel Gómez Morín con tristeza contemplaba los resultados prácticos de los ensayos cardenistas y escribía: "...una pesada tolvenera de apetitos desencadenados, de propaganda siniestra, de ideologías contradictorias, de mentira sistemática, impide la visión limpia de la vida nacional".

2.6.1. Fundación

Así, la idea de Acción Nacional nació de un grupo de jóvenes en el umbral de la vida pública. Estos jóvenes pensaron en la necesidad imperiosa de una acción conjunta, para encontrar de nuevo el hilo conductor de la verdad y para dar valor a la acción que, si se limita al individuo, está normalmente condenada a la ineficacia, a la esterilidad, al desaliento. Advirtieron entonces que por toda la República corría la misma inquietud y una angustia idéntica embargaba los corazones. Gómez Morín consideraba que lo más urgente era crear conciencia ciudadana, para que los mexicanos se percataran de los problemas que tenía el país y despertara en ellos el deseo de participar en la solución. Uno de los primeros objetivos sería el formular para México una doctrina congruente y concreta, postulada como norma y guía para alcanzar sus metas. "...una acción permanente que, basada en una actitud espiritual dinámica, hiciera valer en la vida pública la convivencia del hombre integral, una postulación de la Moral y del Derecho, como fuente y cauce de la acción política, y ésta, no mero cambio de personas, sino reforma de estructuras políticas y sociales, para gestionar el bien común".

Los planes de organización de Acción Nacional alcanzaron forma definitiva en enero de 1939. En febrero quedó constituido el Comité Organizador. Inmediatamente se estableció comunicación con diversos núcleos de ciudadanos de los estados, numerosos viajes a todos los estados de la República se realizaron creando una maravillosa red de grupos que iniciaron el movimiento en el país. El día 16 de septiembre de 1939, reunida en el local del Frontón México, la Asamblea Constituyente de Acción Nacional adoptó los Principios de Doctrina y los Estatutos de la nueva organización.⁵⁰

⁵⁰ [http:// www. PAN.com.mx](http://www.PAN.com.mx)

2.6.2. Organización, los Estatutos Generales de Acción Nacional

Los Estatutos Generales de Acción Nacional son el instrumento legal que rige el funcionamiento de los ingresos económicos del partido. Fueron aprobados inicialmente en la Asamblea Constituyente celebrada en la ciudad de México del 14 al 17 de septiembre de 1939 y han sido reformados por la Asamblea cuando su actualización lo ha requerido.

Artículo 1. La supervisión de la aplicación del financiamiento público que corresponde al Partido Acción Nacional (PAN) estará a cargo de la Comisión del Financiamiento Público (COFIPU), en los términos de este Reglamento.

Artículo 2. La Comisión estará integrada por seis miembros del Consejo Nacional (tres propietarios y tres suplentes) que no lo sean del Comité Ejecutivo Nacional ni sean presidentes de Comités Directivos Estatales o Municipales. Serán electos por el Consejo Nacional, a propuesta de su presidente, y durarán en su cargo tres años, pero anualmente se elegirá a un propietario y a su suplente. La Comisión designará de entre sus miembros a un coordinador. En términos de la fracción II del artículo 65 de los Estatutos Generales del Partido, el presente nacional formará parte de esta Comisión y podrá hacerse representar por quien él designe.

Artículo 3. Los Comisionados suplentes sustituirán indistintamente a los propietarios en sus faltas temporales o definitivas. En caso de falta definitiva de tres o más Comisionados, propietarios o suplentes, el Comité Ejecutivo Nacional (CEN) designará provisionalmente a los sustitutos que se requieran, quienes estarán en funciones hasta la siguiente reunión del Consejo Nacional.

Artículo 4. La Comisión se reunirá por lo menos una vez al mes, a convocatoria del Presidente del Partido o del Coordinador; sesionará con la asistencia de tres Comisionados y tomará sus decisiones por mayoría de votos.

Presidirá la sesión el Coordinador, y a falta de éste el Comisionado que designen los asistentes.

Artículo 5. De toda sesión se levantará un acta haciendo constar los nombres de los asistentes y las resoluciones adoptadas, que será firmada por los asistentes.

Artículo 6. La Comisión tendrá las siguientes funciones:

- a) Conocer el monto de recursos de financiamiento público que las autoridades federales electorales entreguen a la Tesorería del CEN y verificar que el mismo se ajuste a las disposiciones legales y sea distribuido conforme a lo dispuesto por este Reglamento.
- b) Conocer y dictaminar sobre la procedencia de los recursos que las autoridades locales entreguen al Partido, los cuales serán distribuidos conforme a lo dispuesto en este Reglamento.
- c) Elaborar, conjuntamente con la Tesorería Nacional, los lineamientos, procedimientos y en general la normatividad contable, con bases técnicas y legales para el empleo y aplicación de los recursos financieros, así como para la presentación de los informes correspondientes, y proponer proyectos en apoyo de los Comités Directivos Estatales o Delegaciones, relacionados con el

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

empleo y aplicación de los recursos financieros no federales.

d) Supervisar que el cálculo y la distribución del financiamiento por parte de la Tesorería Nacional se haya realizado en los términos del artículo 7 del presente Reglamento.

e) Ordenar por sí o a propuesta de la Tesorería Nacional las retenciones de los recursos a los Comités Directivos Estatales (CDE's) o Delegaciones en los términos del presente Reglamento.

f) Autorizar los proyectos específicos para los estados sancionados en términos del artículo 12.

g) Rendir los siguientes informes:

I) trimestralmente al CEN, respecto de la distribución general del financiamiento público federal y de los financiamientos públicos estatales, así como de las solicitudes específicas a que se refiere el inciso anterior; y

II) al Consejo Nacional, respecto de la operación de la Comisión en el año anterior. Asimismo, supervisará que los informes que rindan la Tesorería Nacional y los CDE's a las autoridades electorales federales y locales, respectivamente, se hagan en tiempo y forma.

h) Formular el presupuesto de gastos de la propia Comisión, que el CEN presentará a la consideración del Consejo Nacional.

Siempre que en este Reglamento se empleen los términos "Comité Directivo Estatal" y "Comité Directivo Municipal", se entenderán asimilados a ellos los de "Comité Regional del D.F." y "Delegación Estatal", así como de "Comité Distrital en el D.F." y "Delegación Municipal", respectivamente.

Artículo 7. El monto a distribuirse entre el Comité Nacional y los Comités Directivos se integrará por el financiamiento público federal recibido por concepto de los recursos para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, previsto en el inciso a) del párrafo séptimo del art. 49 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, menos el dos por ciento, que en cumplimiento de la fracción VIII del inciso a) del párrafo siete del artículo 49 del COFIPE, se destinará para el desarrollo de fundaciones o instituciones de investigación del partido. El remanente será distribuido de la siguiente manera.

I.- 30% para proyectos comunes nacionales propuestos por el Comité Ejecutivo Nacional y aprobados por el Consejo Nacional.

II.- 70% para las actividades ordinarias del Partido que se distribuirán a su vez de la siguiente manera:

a) 55% a los Comités Directivos Estatales distribuidos con los siguientes criterios:

1) 30% distribuido en partes iguales por cada distrito electoral federal, entregando a cada estado la cantidad que le corresponda de acuerdo al número de distritos electorales federales de su estado.

2) 35% en proporción a la última votación federal para diputados de mayoría relativa obtenida por el partido en la entidad con respecto al total nacional de votos obtenidos por el partido en la misma elección

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3) 35% en proporción a la última votación federal para diputados de mayoría relativa obtenida en cada entidad por el Partido Acción Nacional con respecto al total de votos válidos emitidos en cada entidad de la misma elección.

Del monto de recursos que se otorguen a cada entidad, al menos un 20% se destinará para infraestructura en todo el estado en los términos en que los apruebe el Consejo Estatal respectivo.

b) 30% para los programas del Comité Ejecutivo Nacional, que incluirán el presupuesto de las comisiones del Consejo Nacional y de fiscalización nacional.

c) 15% para constituir un fondo de reserva para campañas electorales locales, que el Comité Ejecutivo Nacional someterá a consideración del Consejo Nacional previa consulta con los Comités involucrados. La comisión de financiamiento público del Consejo Nacional podrá autorizar a los Comités Directivos Estatales que participen en los procesos citados y que se encuentren dentro del artículo 10 de este reglamento anticipos a cuenta de sus cuotas. Estos anticipos no podrán exceder del importe de sus cuotas correspondientes a 12 meses.

Artículo 8. En el año electoral federal el financiamiento asignado para gastos de campaña, de conformidad con lo dispuesto por el inciso b), párrafo séptimo, del artículo 49 del COFIPE, se destinará para gastos en la campaña federal, conforme al programa que apruebe el Comité Ejecutivo Nacional, con estricta observancia del COFIPE.

Artículo 9. Se deroga.

Artículo 10. Para que un CDE o Delegación tenga derecho a que le sean entregados los fondos que le corresponden, deberán satisfacer los requisitos que enseguida se señalan:

- a) Cumplir con las disposiciones estatutarias respecto a la constitución y el funcionamiento del propio Comité y del Consejo Estatal.
- b) Presentar al CEN el informe semestral de actividades y el estado general de Tesorería que establece la fracción IX del artículo 86 de los Estatutos.
- c) Llevar la contabilidad y los registros, así como obtener la documentación comprobatoria que ordenen la legislación, las autoridades electorales y el propio Partido, separando los recursos federales de los estatales.
- d) Presentar los informes que por el uso del financiamiento público estatal deban rendir a las autoridades electorales correspondientes, asimismo, presentar al CEN los informes por uso del financiamiento federal.
- e) Que se encuentre debidamente integrada y funcionando la Comisión de Vigilancia del Consejo Estatal. En el caso de las Delegaciones, las funciones de vigilancia las ejercerá la Comisión de Vigilancia del Consejo Nacional a través del CEN.
- f) Cumplir con lo dispuesto en el artículo 14 de este Reglamento.

Los Comités y las Delegaciones acreditarán que reúnen estos requisitos mediante certificación suscrita por el Presidente y el Tesorero del propio Comité y por el Presidente de la Junta Especial de Vigilancia, y en el caso de las Delegaciones por el

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Delegado que el CEN designe y el Tesorero de la Delegación. Esta certificación deberá ser confirmada por la Secretaría General del CEN. En todo caso, la Comisión podrá verificar directamente en las sedes de los Comités el cumplimiento de los requisitos aquí establecidos.

Artículo 11. El financiamiento por actividades específicas previsto en el inciso c) del párrafo séptimo del artículo 49 del COFIPE podrá ser entregado a los Comités y Delegaciones como reembolso en la proporción de los gastos que comprueben haber efectuado en los términos de ley, al año siguiente de dicha comprobación.

Artículo 12. El financiamiento correspondiente a los Comités Estatales que no cumplan los requisitos señalados en el artículo 10, será retenido parcial o totalmente por la Comisión. Mientras subsista la situación aquí prevista, los Comités de que se trate, independientemente de que la retención sea parcial o total, podrán disponer de sus fondos mediante solicitudes para proyectos específicos que presentarán para su aprobación a la Comisión y que ésta considere justificados.

Artículo 13. Los intereses que devenguen los fondos retenidos a los Comités y Delegaciones incrementarán la reserva para campañas señalada en el inciso a) del artículo 7 de este Reglamento, observando en su aplicación lo dispuesto por el inciso d) del párrafo 11 del artículo 49 del COFIPE.

Artículo 14. Los Comités Estatales sólo podrán recibir financiamiento público estatal si se observan las siguientes normas:

a) Que sea aprobado por los Consejos Estatales. En el caso de Delegaciones, será facultad exclusiva del CEN resolver su aceptación, que dispondrá de un plazo de un mes para hacerlo. El CDE correspondiente remitirá al CEN y a la COFIPU, en un plazo no mayor de 15 días siguientes a la sesión del Consejo Estatal en que se hubiese aprobado la aceptación del financiamiento estatal, copia del acta de dicha sesión para su ratificación.

b) Que la legislación local establezca con precisión las condiciones, procedimientos, características y montos para el otorgamiento del financiamiento a los partidos políticos, de tal manera que no queden al arbitrio de las autoridades.

c) Que el Comité respectivo cumpla con los requisitos del artículo 10 de este Reglamento y establezca los mecanismos técnico- contables necesarios para manejar los recursos estatales en forma separada a los recursos federales.

Artículo 15. Los Consejos Estatales deberán reunirse durante el primer bimestre del año para aprobar, a propuesta del CDE correspondiente, el programa anual de asignación de los fondos del financiamiento público, que deberá incluir a todos los Comités y Delegaciones Municipales que cumplan con lo estipulado en el artículo 90 de los Estatutos Generales del Partido. El monto a distribuir directamente entre los órganos municipales en ningún caso será inferior al 25% de los recursos que el CDE reciba por concepto de financiamiento público, tanto federal como estatal, y se integrará con los recursos provenientes del financiamiento público estatal. Si éste es insuficiente para alcanzar el monto aprobado, el Consejo determinará la distribución de partidas federales hasta completar ese porcentaje, debiendo observar en lo conducente los reglamentos del Instituto Federal Electoral. El programa anual de asignaciones se elaborará con criterios basados en el apoyo subsidiario, reconocimiento y estímulo al desarrollo de la organización, así como en las disposiciones específicas que dicte la Tesorería Nacional. Por lo que se refiere a las

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

entidades en que existe Delegación Estatal, el CEN determinará las asignaciones a los Comités Municipales.

A fin de dar cumplimiento a lo anterior, los Comités Directivos Estatales deberán poner a disposición de los consejeros estatales el proyecto de programa con 15 días de anticipación a la sesión del Consejo.

La Comisión de Financiamiento Público supervisará el cumplimiento del presente artículo y resolverá sobre las controversias que se susciten entre los Comités Directivos Municipales y el Comité Directivo Estatal, con base en lo acordado por el Consejo Estatal respectivo.

Artículo 16. Los Comités Estatales y Delegaciones están obligados a rendir informes a las autoridades electorales estatales sobre el uso del financiamiento estatal, en los términos que la ley señale, así como a proporcionar oportunamente a la Tesorería Nacional el apoyo que ésta solicite a fin de estar en condiciones de elaborar, comprobar y presentar en tiempo, conforme a la normatividad federal aplicable, los informes anuales de ingresos y egresos y de campañas que están obligados a presentar a la autoridad federal electoral. Dichos Comités y Delegaciones informarán a la COFIPU sobre el uso del financiamiento público federal y local, en forma semestral, a más tardar el 31 de julio, por lo que corresponde al primer semestre, y el 31 de enero, por lo que hace al segundo semestre. La COFIPU podrá requerir informes adicionales o bien que los informes que rinda algún Comité se presenten debidamente auditados si lo juzga conveniente. Los Comités Estatales rendirán informes semestrales a sus Consejos sobre la aplicación de los financiamientos federal y estatal. Las Delegaciones Estatales rendirán sus informes al CEN.

Artículo 17. En los casos en que las Leyes Electorales estatales contemplen financiamiento público a nivel municipal, la recepción del mismo se someterá a la aprobación del Consejo Estatal respectivo y le serán aplicables en lo conducente las disposiciones del presente Reglamento.

Artículo 18. En caso de que algún Comité no observe lo dispuesto por este Reglamento, la Comisión dará instrucciones a la Tesorería Nacional para que retenga parcial o totalmente los fondos correspondientes hasta en tanto no se cumpla con lo que sobre el particular disponga la Comisión, sin perjuicio de la acción disciplinaria que proceda. Perderán sus derechos a los fondos retenidos aquellos Comités que no regularicen su situación dentro del plazo que fije la Comisión, en cuyo caso esos fondos incrementarán la Reserva para Campañas Federales y Locales.⁵¹

2.7. Partido Revolucionario Institucional (PRI),

Partido político que gobernó México desde 1929, si bien bajo esa denominación sólo a partir de 1946, cuando comenzó a ejercer el control del sistema político.

⁵¹ Partido Acción nacional, estatutos, México 1997.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ESTA TESIS FUE
RECEBIDA EN LA
BIBLIOTECA

EL PARTIDO NACIONAL REVOLUCIONARIO (PNR)

El partido surgió en un periodo de tensiones entre distintas facciones políticas, la Iglesia católica (que de forma implícita había apoyado el movimiento cristero iniciado en 1926), el Ejército, dominado por los prestigios personales de los caudillos, y los grupos económicos y sociales, facciones todas ellas que en su enfrentamiento amenazaban con interrumpir los logros alcanzados por la Revolución Mexicana

Su origen se encuentra en el Manifiesto del Comité Organizador del Partido Nacional Revolucionario, emitido el 1 de diciembre de 1928 por el general y ex presidente Plutarco Elías Calles. Dicho Manifiesto invitaba "a todos los partidos, agrupaciones y organizaciones políticas de la República, de credo y tendencia revolucionaria, para unirse y formar el Partido Nacional Revolucionario". El 6 de marzo de 1929 tuvo lugar la definitiva fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), que nació como una respuesta a la necesidad de poner fin al caudillismo. En un principio, su objetivo fue crear una organización que pudiera desarrollar la reforma política y, al mismo tiempo, mantener un cierto nivel de estabilidad socioeconómica en toda la República

EL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA (PRM).

En la década de 1930 el poder pasó de los grupos y facciones militares de la Revolución a los grupos políticos estatales. El 30 de marzo de 1938, durante la presidencia del general Lázaro Cárdenas, el PNR se transformó en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM) como resultado de una nueva alianza entre los campesinos, los obreros, los empleados públicos y el Ejército. Desde entonces, la formación política concedió mayor poder a los sectores agrarios y obreros. Cuando ejercía la presidencia de la República Manuel Ávila Camacho, el PRM se transformó en el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el 18 de enero de 1946.

EL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL (PRI).

A partir de entonces, el poder se localizó en el sector popular. Cada uno de los tres sectores del partido —el popular, el obrero y el agrario— tiene su propia estructura, que financia al partido y presenta sus propios candidatos. De hecho, el PRI presentó en 1946 para ejercer la presidencia de la República a Miguel Alemán Valdés, su primer candidato civil, que el 1 de diciembre de ese año comenzó su mandato al frente del Estado. Los presidentes vinculados al PRI (o a sus denominaciones anteriores) que han ejercido la presidencia de la República, al margen de su fundador originario, Plutarco Elías Calles, han sido: Emilio Portes Gil (1928-1930), Pascual Ortiz Rubio (1930-1932), Abelardo Rodríguez (1932-1934), Lázaro Cárdenas (1934-1940), Manuel Ávila Camacho (1940-1946), Miguel Alemán Valdés (1946-1952), Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958), Adolfo López Mateos (1958-1964), Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), José López Portillo (1976-1982), Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), Carlos Salinas de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Gortari (1988-1994) y Ernesto Zedillo Ponce de León, que comenzó su mandato el 1 de diciembre de 1994.⁵²

La clave del éxito que permitió la estabilidad del partido ha sido su habilidad para lograr que el poder se transmitiera sin problemas de un presidente a otro. Este sistema, fuertemente centralizado, ha producido una amplia burocracia que puede clasificarse en dos clases: por un lado, las habituales oficinas gubernativas, y por otro, una red de agencias relativamente autónomas dedicadas al bienestar social y a la industria.

El sistema político mexicano evolucionó durante la década de 1980 hasta el punto de que, a partir de 1986, otros partidos, el Partido de Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), obtuvieron victorias importantes en distintos estados o en el ámbito municipal, así como en las cámaras de senadores y diputados. Lo cual llevó a que la XVII Asamblea Nacional del PRI, reunida en septiembre de 1996 en la ciudad de México, tuviera como principal objetivo la denominada "renovación", que permitiría al partido presentarse en el nuevo escenario político mexicano. Se aprobó una moción para que los candidatos presidenciales propuestos por el partido tuvieran al menos diez años de militancia priísta y hubieran ejercido un cargo de elección popular.

Las elecciones para el gobierno del Distrito Federal y de varios estados, así como las de renovación de los miembros del Congreso, celebradas en julio de 1997, supusieron la manifestación de la pérdida relativa del poder del PRI, después de casi setenta años de hegemonía priísta, que dejó de poseer, incluso, tanto la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados como el gobierno del Distrito Federal, aunque conservando su predominio en el Senado. En medio de los intentos por profundizar en su propia democratización interna, el Comité Ejecutivo Nacional del PRI autorizó en abril de 1998 la designación de los aspirantes a gobernador mediante el voto directo de la militancia (en principio para las inmediatas elecciones de los gobernadores de los estados de Sinaloa, Puebla, Tlaxcala y Tamaulipas), sustituyendo así al tradicional nombramiento directo de dichos candidatos por parte de la organización. Al mismo tiempo, el propio presidente Zedillo anticipó que tal medida sería extendida a los aspirantes a la presidencia de la República. De hecho, el 17 de mayo de 1999, el Consejo Político Nacional del PRI aprobó la elección popular del candidato presidencial del partido, que tendría lugar en noviembre de ese año para competir en los comicios del año siguiente, poniendo así fin a la nominación directa a cargo del presidente saliente.

2. 7.1. Estatutos referentes al financiamiento

ARTICULO 93: Son atribuciones de la secretaria de administración y finanzas:

⁵² Enciclopedia Microsoft® Encarta® 2002. © 1993-2001 Microsoft Corporation.

I. Administrar, controlar y resguardar el patrimonio y los recursos del partido

Desarrollar acciones para el financiamiento para el partido, de conformidad con lo previsto en el título cuarto, capítulo segundo de los estatutos;

III. Presentar al consejo político nacional el informe anual de actividades, así como los estados financieros correspondientes;

IV. Representar al presidente del partido en el ámbito de su competencia;

V. Desarrollar la normatividad contable, administrativa y financiera y apoyar a los comités directivos estatales para el desarrollo de sus actividades contables, administrativas y fiscales;

VI. Establecer, desarrollar, administrar y controlar el registro partidario;

VII. Establecer, desarrollar, administrar y controlar el registro patrimonial;

VIII. Promover la representación jurídica del partido para todos los efectos necesarios;

IX. Llevar a cabo la administración de los recursos humanos materiales y financieros del partido;

X. Elaborar la información contable y financiera y ser responsable de su presentación ante las autoridades competentes;

XI. Presentar los informes de ingresos y egresos anuales y de campaña, de acuerdo a lo establecido a la legislación electoral federal;

XII. Establecer las normas, acuerdos y convenios necesarios con comités directivos y estatales y los comités municipales del partido para la adecuada administración de los recursos;

XIII. Las demás necesarias para el cumplimiento de sus funciones; las que le asigne el consejo político nacional y la presencia del comité ejecutivo nacional mediante acuerdo específico.

ARTICULO 94 bis.

Atribuciones de la contraloría general

Objetivo:

Vigilar que la administración y aplicación de los recursos provenientes del financiamiento público y privado se realicen con eficiencia, eficacia y honradez de acuerdo a la normatividad aplicable, con el fin de satisfacer los adjetivos a los cuales fueron destinados y apoyar la función directiva en sus esfuerzos por impulsar el mejoramiento de la gestión.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Funciones:

I. Establecer y operar los sistemas que permitan verificar que el origen y destino de los recursos del instituto político apegados a la normatividad aplicable.

II. Vigilar la debida aplicación de las normas que dicte el instituto federal electoral en materia de financiamiento.

III. Vigilar que la obtención y aplicación de recursos y las campañas electorales se apeguen a las disposiciones establecidas y no rebasen los topes que para cada elección se autoricen.

IV. Practicar auditorías y revisiones de acuerdo al programa que autorice el presidente del comité ejecutivo nacional, emitir las recomendaciones y darle seguimiento: Así como dictar las medidas preventivas y correctivas correspondientes.

V. Verificar que los programas de trabajo a cargo de las unidades administrativas del partido se planeen y cumplan conforme a los lineamientos establecidos y de acuerdo a las metas comprometidas.

VI. Verificar y promover que los recursos financieros humano y materiales se administren y empleen con economía, eficacia, eficiencia, y de acuerdo al marco normativo vigente.

VII. Coadyuvar con la secretaria de administración y finanzas en la admisión de manuales y procedimientos, normativos y guías específicas relacionadas con la materia relacionada.

VIII. Apoyar y asesorar de acuerdo a sus actividades y áreas con responsabilidades administrativas del partido a fin de establecer sistemas de control interno.

IX. Intervenir en procesos de entrega recepción de las áreas del partido con responsabilidad administrativa, así como en las licitaciones y concursos que se realicen para adjudicar contratos de obra y servicios.

X. Verificar el cumplimiento de las obligaciones sobre situación patrimonial de los representantes con cargos de elección popular.

XI. Informar al presidente del comité ejecutivo nacional para que este a su vez remite el informe ejecutivo al consejo político nacional de los resultados de las auditorías y revisiones practicadas⁵³

⁵³ Partido revolucionario institucional, estatutos, México 1997, Pág. 27 y 28.

2.8. Reseña histórica del partido de la revolución democrática

El 21 de octubre de 1988 un grupo de mexicanos y mexicanas lanzaron un llamamiento al pueblo de México para formar el Partido de la Revolución Democrática, "una organización que sea la expresión política del cambio social y cultural que estamos viviendo, el partido de la democracia, de la constitucionalidad, de la Revolución Mexicana, de la dignidad del pueblo y del progreso. Necesitamos un partido nuevo que en alianza con todos los partidos y organizaciones democráticas que conquistaron la victoria del 6 de julio de 1988, sea expresión de la pluralidad y al mismo tiempo de la inmensa masa ciudadana todavía no organizada". Desde los días de la campaña fue planteada por muchos la necesidad de organizar un nuevo partido político. Quienes se sumaron a la campaña procedente de muy diversas organizaciones y otros más sin militancia partidista, no encontraron identificación con ninguno de los partidos que sostenían la candidatura presidencial del Frente Democrático Nacional.

Los partidos con registro, excepto el PMS, expresaron su decisión de mantener su individualidad y no manifestaron mayor disposición o dieron paso significativo alguno que pudiera representar oportunidad real de participación o para los sin partido - incluidos los miembros de las organizaciones sociales y de la propia Corriente Democrática-, más allá de declarar que sus puertas estaban abiertas. La idea de construir un partido político nuevo estuvo alentada por la Corriente Democrática, el Movimiento al Socialismo, Fuerzas Progresistas, el Consejo Nacional Obrero y Campesino de México, Partido Liberal Mexicano, Organización Revolucionario Punto Crítico, Asociación Cívica Nacional Revolucionaria, Asamblea de Barrios de la Ciudad de México, Convergencia Democrática, OIR-Línea de Masas (parcialmente) y el Partido Mexicano Socialista, éste el único partido político con registro.⁵⁴

2.8.1. El patrimonio del Partido de la Revolución Democrática se contempla en sus estatutos, en los capítulos

CAPÍTULO XII

Del patrimonio y las finanzas del Partido

Artículo 26°. El patrimonio y su administración

⁵⁴ Enciclopedia Microsoft® Encarta® 2002, © 1993-2001 Microsoft Corporation.

1. El patrimonio del Partido de la Revolución Democrática se integra con los bienes muebles e inmuebles de su propiedad, las cuotas de sus miembros, las aportaciones legales de cualesquiera personas físicas, los recursos públicos que le correspondan de conformidad con las leyes y los presupuestos de egresos, y los dividendos, intereses y ganancias provenientes de sus propios recursos y de los eventos que realice.

2. El patrimonio inmueble del Partido no podrá enajenarse sin la autorización del Consejo Nacional.

3. La constitución de gravámenes sobre el patrimonio inmueble requiere acuerdo del Comité Ejecutivo Nacional.

4. La representación del Partido para efectos de enajenaciones y adquisiciones de inmuebles, suscribir títulos de crédito y otras obligaciones mercantiles, incluyendo arrendamientos, así como atender litigios civiles, mercantiles, administrativos y en materia del trabajo y seguridad social, estará a cargo del Secretario General Nacional del Partido, quien podrá designar apoderados.

5. Las secretarías o secretarios de finanzas de los comités ejecutivos del Partido y comités de base serán responsables personales del manejo de ingresos y gastos, sin menoscabo de las responsabilidades que correspondan a los dirigentes y empleados que manejen fondos del Partido.

6. El órgano responsable de la administración del patrimonio y recursos financieros del Partido, así como de la autorización de ingresos y egresos anuales y de campaña que sean requeridos por la autoridad electoral federal, conforme lo señale la ley, es la Secretaría de Finanzas del Comité Ejecutivo Nacional.

7. Para los efectos de las leyes electorales de los Estados, los secretarios estatales de finanzas serán los responsables de la administración de los recursos provenientes del financiamiento público de la respectiva entidad federativa.

8. Los consejos del partido conocerán el informe anual de gasto y expedirán un dictamen sobre él mismo; conocerán también el informe que presente el Órgano Central de Fiscalización del Partido. El examen que realicen los consejos sobre el informe de gasto versará sobre la correspondencia de éste con el presupuesto aprobado y la política de gasto aplicada por el comité correspondiente.

9. Los recursos por concepto de financiamiento público ordinario serán distribuidos de la siguiente manera:

a. Al menos un cuarenta por ciento del financiamiento federal se destinará a los comités ejecutivos estatales;

b. Al menos un cincuenta por ciento del financiamiento estatal precedente

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

del partido mismo y de las prerrogativas de ley se destinará a los Comités Ejecutivos Municipales.

10. La asignación de recursos a las secretarías del comité ejecutivo, así como al comité ejecutivo del nivel inferior, se realizará sobre la base del cumplimiento de metas evaluadas trimestralmente. La evaluación la hará el comité ejecutivo de cada nivel, sobre la base de los planes de trabajo globales y por secretarías elaborados en función del plan político y del presupuesto anual aprobado por el consejo correspondiente.

Artículo 27°. La actividad financiera del Partido

1. La cuota ordinaria mínima del miembro del Partido será de cinco pesos al mes. Los miembros del Partido en el exterior del país también pagarán cuotas, pero éstas no podrán ser entregadas, total o parcialmente, a ningún órgano del partido en el interior del país, y serán recibidas y administradas exclusivamente por los comités del partido en el exterior.
2. Las cuotas ordinarias serán pagadas al secretario de finanzas del comité de base, quien extenderá el recibo correspondiente. Los formatos de los recibos se imprimirán y manejarán conforme a las disposiciones del reglamento que sobre la materia expida el Consejo Nacional.
3. De las cuotas ordinarias recaudadas por los comités de base, corresponderá el 70 por ciento al propio comité y el 30 por ciento restante al Comité Ejecutivo Municipal.
4. Las cuotas extraordinarias serán cubiertas por los miembros del Partido que:
 - a. Ocupen cargos de elección popular;
 - b. Ocupen cargos de servidores públicos de confianza en la administración federal, local y de los ayuntamientos, así como en empresas y organismos públicos de cualquier naturaleza, desde el nivel de jefe de unidad departamental hasta el de más alto rango.
 - c. En el caso de los legisladores, dichas cuotas se cobrarán mediante poder extendido a favor de la secretaria de finanzas que corresponda, desde antes de la rendición de la protesta.
5. La cuota mensual de las servidoras y servidores públicos incluidos en el inciso a. del numeral anterior será del diez por ciento sobre el total de sus percepciones líquidas en el mes por concepto del cargo público.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

6. La cuota mensual de las servidoras y servidores públicos incluidos en el inciso b. del numeral 4 del presente artículo será del cinco por ciento del total de sus percepciones líquidas en el mes por concepto del cargo público.

7. Los miembros del Partido que aporten cuotas extraordinarias realizarán los pagos en la secretaría de finanzas del comité del nivel que corresponda al carácter de su cargo: federal, estatal o municipal. La secretaria o secretario de finanzas extenderá el recibo correspondiente, debidamente oficializado por el comité ejecutivo correspondiente de conformidad con el reglamento.

8. Los comités ejecutivos estatales y municipales realizarán actividades tendientes a promover que las cuotas de los miembros del Partido sean fijadas por los propios cotizantes.

9. El Partido organizará en todos los niveles campañas financieras y procurará hacerlas en el ámbito nacional, coordinadas por el Comité Ejecutivo Nacional y los comités ejecutivos del Partido en los estados. Los recursos obtenidos en las campañas financieras serán usados para sostener los gastos del Partido en los estados y municipios.⁵⁵

2.9. Partido del trabajo

DATOS HISTÓRICOS.

Fecha de fundación: 8 de diciembre de 1990, en el Auditorio del "Plan Sexenal" de la ciudad de México.

En las elecciones de 1991, sólo obtuvo 270 mil votos, por lo que no consiguió el 1.5 por ciento que fija la ley para conservar el registro. Comenzó una campaña para realizar asambleas en más de la mitad de las entidades federativas del país. Pudo realizar 18 asambleas en otras tantas entidades.

El 13 de enero recibió su registro definitivo por resolución del Instituto Federal Electoral.

En la elección del 21 de agosto de 1994, el PT obtuvo una votación cercana a 1 millón de sufragios emitidos en todo el país.

El PT se formó a partir de la coordinación de varias organizaciones sociales: Comités de Defensa Popular de Chihuahua y Durango; Frente Popular de Lucha de Zacatecas; Frente Popular "Tierra y Libertad" de Monterrey, así como personas procedentes de la Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas (UNTA); Coordinadora Nacional "Plan de Ayala" y del movimiento magisterial independiente.

Desde 1994 el PT cuenta con Diputados Federales y en los dos últimos procesos contamos con un Senador. Gobierna por sí mismo varios municipios en el país y

⁵⁵ [http:// www.PRD. Com. mx](http://www.PRD.Com.mx)

cuenta con Diputados en la gran mayoría de los Congresos Estatales, así mismo esta presente en los Cabildos de casi todos los Ayuntamientos de México.

En alianza con otros partidos se logró ganar en varios estados de la República, entre ellos Tlaxcala, Baja California Sur, Nayarit, Chiapas y Yucatán.

FUNCION SOCIAL DEL PT

El PT desarrolla actividades de movilización y gestoría en favor de diversos movimientos y organizaciones sociales. Se gestionan créditos para vivienda y equipamiento urbano en general. Como partido político, desarrolla la línea de masas, que consiste en apoyarse en la movilización de los grupos sociales más humildes, para conseguir la transformación del país.

En este sentido, el PT no aspira al poder por el poder mismo, sino como punto de apoyo para impulsar la movilización del pueblo y la transformación de la realidad política de México.

El PT es un partido nuevo, no centralizado, que admite en su interior la divergencia de opiniones sin que nadie resulte perjudicado por exponer sus puntos de vista y por ello establecen capítulo de finanzas y patrimonio del partido.

2.9.1. Capítulo de finanzas y patrimonio del partido.

CAPÍTULO XI

DE LAS FINANZAS Y PATRIMONIO DEL PARTIDO

Artículo 45.- La Comisión Ejecutiva Nacional nombrará, a propuesta de la Comisión Coordinadora Nacional, una Comisión Nacional de Finanzas y Patrimonio. Esta Comisión contará con el apoyo técnico y material para cumplir con sus tareas. Ningún miembro de la Comisión Coordinadora Nacional podrá participar en la Comisión Nacional de Finanzas y Patrimonio, ni tendrá firma en las cuentas bancarias del Partido.

Artículo 46. - Son funciones de la Comisión Nacional de Finanzas y Patrimonio:

- a) Conjuntamente con la Comisión Coordinadora Nacional administrar todos los recursos financieros que por cualquiera de los rubros legalmente establecidos reciba el Partido, con base en los lineamientos fijados por el Congreso Nacional.
- b) Controlar el patrimonio del Partido conjuntamente con la Comisión Ejecutiva Nacional.
- c) Promover acciones y actividades diversas, con la finalidad de incrementar los fondos financieros del Partido.
- d) Elaborar un proyecto anual de ingresos y egresos del Partido con base en partidas presupuestales, misma que será aprobada por la Comisión Ejecutiva Nacional.
- e) Recibir los recursos del financiamiento público, de las actividades propias y de las donaciones, para depositarlos a nombre del Partido, en forma

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

mancomunada en una institución bancaria.

f) Rendir cada seis meses al Consejo Político Nacional y cada tres años al Congreso Nacional, a nombre de la Comisión Ejecutiva Nacional, un informe completo sobre la administración que guardan los recursos del Partido.

g) Elaborar el informe trimestral y anual de ingresos y egresos del Partido y, una vez aprobado por la Comisión Ejecutiva Nacional, hacer entrega del mismo a las Autoridades Federales Electorales en los términos de la legislación electoral vigente.

h) En las entidades federativas, donde la prerrogativa que por derecho le corresponde al Partido y que rebasa los cien salarios mínimos mensuales, se mancomunará la firma de la Comisión de Finanzas Estatal con un representante de la Comisión Nacional de Finanzas nombrado por la Comisión Ejecutiva Nacional y su ejercicio será autorizado por la Comisión Ejecutiva Nacional previa presentación del presupuesto de gastos.

i) Coordinar, junto con las Dirección Nacional y las Direcciones Estatales, la elaboración de los informes de ingresos y egresos de las campañas electorales, y presentarlos a las autoridades federales electorales, en los términos de la legislación electoral vigente.

CAPITULO XVIII

DE LAS FINANZAS Y PATRIMONIO ESTATAL DEL PARTIDO

Artículo 74.- La Comisión Ejecutiva Estatal nombrará una Comisión de Finanzas y Patrimonio a propuesta de la Comisión Coordinadora Estatal. Esta Comisión contará con el apoyo técnico y material para cumplir con sus tareas. Ningún miembro de la Comisión Coordinadora Estatal podrá participar en la Comisión Estatal de Finanzas y Patrimonio, ni tener firma en las cuentas bancarias del Partido.

Artículo 75.- Son funciones de la Comisión de Finanzas y Patrimonio Estatal del Partido:

a) Con base en los lineamientos fijados por el Congreso Nacional, administrar los recursos financieros, que por cualquiera de los rubros legalmente establecidos reciba el Partido.

b) Conjuntamente con la Comisión Coordinadora Estatal administrará las finanzas y el patrimonio del Partido.

c) Con la finalidad de incrementar los fondos financieros del Partido, se promoverán acciones y actividades diversas.

d) Elaborará un proyecto de ingresos y egresos del Partido con base en partidas presupuestales, mismas que serán aprobadas por la Comisión Ejecutiva Estatal, de conformidad con los lineamientos establecidos por los órganos nacionales.

e) Recibir los recursos del financiamiento público, de las actividades propias y de las donaciones, para depositarlos a nombre del Partido, en forma mancomunada en una institución bancaria.

f) Rendir cada 6 meses al Consejo Político Estatal y cada tres años al Congreso Estatal, a nombre de la Comisión Ejecutiva Estatal, un informe completo sobre la administración que guardan los recursos del Partido.

g) Elaborar informes trimestral y anual de ingresos y egresos del Partido y, una

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

vez aprobado por la Comisión Ejecutiva Estatal, hacer entrega del mismo a las Autoridades Estatales Electorales en los términos de la Legislación Electoral vigente.

h) Coordinar, junto con la Dirección Estatal y la Dirección Municipal, la elaboración de los informes de ingresos y egresos, de las campañas electorales y presentarlos a las autoridades locales electorales, en los términos de la legislación electoral vigente.⁵⁶

2.10. Antecedentes del partido verde ecologista

Una modesta organización de colonos surgida en los pedregales de Coyoacán fue el factor del cambio al final del siglo. En 1979, habitantes de varias colonias populares se organizaron a través de Comités de Colonos para solucionar la falta de servicios básicos, así como la falta de espacios verdes y deportivos para los niños y jóvenes de la zona. Las brigadas de vecinos que sufrieron la pérdida de sus espacios verdes en el Distrito Federal, serían el catalizador para el cambio pacífico de nuestro país, con la formación del Partido Verde Ecologista de México

ALIANZA ECOLOGISTA NACIONAL

Para el año de 1980, los éxitos logrados en la búsqueda de una mejor calidad de vida y la creciente inquietud por el aumento de los problemas ambientales, que afectan directamente la salud y el bienestar de la población, motivaron a los Brigadistas a formar la Alianza Ecologista Nacional. El primer objetivo de esta organización no gubernamental consistió en combatir el deterioro ambiental y en promover una conciencia ecológica para avanzar en la transformación social de México

DE ONG A PARTIDO POLITICO

La intensa labor de la Alianza Ecologista Nacional permitió que se unieran a su causa cientos de personas de todo el país. Los proyectos eran múltiples pero como sucede en muchas otras organizaciones civiles, la Alianza Ecologista Nacional carecía de suficientes recursos y las autoridades de gobierno no prestaban atención a los asuntos ambientales.

En virtud de lo anterior, se abrieron los espacios para obtener los apoyos que requerían los proyectos de conservación del medio ambiente. De esta manera, la Alianza Ecologista Nacional convoca a otras ONG's con las que había colaborado, para formar un frente común y crear un partido político.

Tal y como ha sucedido en muchos países, los ecologistas mexicanos se agruparon en torno a los ideales y las causas ambientales y procedieron a fundar el Partido Verde Mexicano en 1986.

⁵⁶ [http://: www.PT. Com. mx](http://www.PT.Com.mx)

EL PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MEXICO es una organización ecologista política interesada fundamentalmente en el cuidado y conservación de la naturaleza y del medio ambiente.

2.10.1. Principios económicos

El PVEM sostiene como principio económico básico que el patrimonio principal que tiene la humanidad es la naturaleza y el medio ambiente. Este patrimonio representa la verdadera riqueza de una nación, por lo que debemos cuidarlo prioritariamente. Sabemos que al destruirla, destruiremos la vida toda.

La tendencia económica es buscar un equilibrio, entre el desarrollo de los procesos económicos(tecnológicos, industriales, etc.), y la conservación del medio ambiente. Cualquier desarrollo económico basado en la destrucción ambiental perjudica y produce pérdidas económicas y sociales. El desarrollo económico de la nación debe ser compatible, entonces, con la conservación y recreación de nuestro entorno natural. El desarrollo económico, productivo, lo entendemos como el resultado del aprovechamiento y concordia con la naturaleza y no como una práctica de la explotación. La producción debe surgir de la creación y puesta en práctica de tecnologías adaptadas a los ecosistemas naturales del medio, y no como una producción que destruya las condiciones naturales de vida. El proyecto económico nacional lo entendemos así como la necesaria recreación de las relaciones entre la sociedad y la naturaleza que resulte en provecho de la vida en todas sus manifestaciones; y que permita aprovechar al máximo las verdaderas riquezas del país, precisamente en beneficio de sus recursos y pobladores.

AUTONOMIA INTERNA Y EXTERNA

En el PVEM se establece categóricamente la obligación de no aceptar pacto o acuerdo que lo sujete o subordine a cualquier organización internacional, o lo haga depender de entidades o partidos políticos extranjeros o nacionales.

En el PVEM queda absolutamente prohibido solicitar o recibir cualquier clase de apoyo económico, político y propagandístico, proveniente del extranjero o de ministros de los cultos religiosos o sectas.⁵⁷

2.11. Discurso de Presentación de la fundación por la socialdemocracia de las América convergencia

La crisis de credibilidad y legitimidad que padecen los partidos políticos hoy en día, obliga a éstos a buscar nuevas formas de organización y comunicación que les permitan reconquistar su lugar como genuinos representantes de la sociedad. Es por ello que ahora se ensayan mecanismos más abiertos para la elección de candidatos y

⁵⁷ [http:// www.PV. Com. mx](http://www.PV.Com.mx)

dirigentes; también esta es la razón que ha motivado a algunos partidos a procurar flexibilizar la conformación de sus estructuras internas; esta necesidad es la causa de que los partidos políticos en todas las latitudes del mundo se esfuercen más por involucrarse en los problemas de la gente.

Para cumplir con el inapelable objetivo de acercar a los partidos con la sociedad, el papel que juegan las instituciones dedicadas a la promoción de la cultura democrática resulta fundamental. La ley electoral vigente en México tiene el acierto de imponer a los partidos la obligación de dedicar una parte del financiamiento que reciben del Estado para difundir los valores y prácticas de la cultura democrática.

Se trata, sí, de un gran acierto, en virtud a que no será posible consolidar un régimen auténticamente democrático sin que contemos, como base, con una población educada para apreciar, ejercer y defender los valores de la democracia. Enraizar una cultura cimentada en la tolerancia, el respeto, la corresponsabilidad y la rendición de cuentas será una meta ardua que quizá lleve generaciones alcanzar. Por esta razón, los partidos deberían dedicar una parte mucho más sustancial de sus energías y recursos para cumplir con los trabajos de difusión de la cultura democrática.

Ahora que, una vez más, aparentemente, se avecina el inicio de una discusión a fondo sobre la reforma del Estado y de nuestras prácticas políticas, la agenda deberá incluir como prioridad establecer una estrategia integral que involucre al Estado y a la sociedad en la promoción de la cultura democrática. Dicha estrategia tendrá que contemplar, entre otras muchas ideas, ampliar el margen de las obligaciones que tienen los partidos en el tema.

México vive ya una democracia competitiva plena. La tarea consiste ahora en consolidar al régimen democrático. Un camino ineludible es generar educación para la democracia. Educación a todos los niveles. Educación para una clase política que tiene la obligación de arraigar el hábito de arribar a consensos y asumir corresponsabilidades. Educación para ensanchar en la población el conocimiento del carácter y origen de nuestros derechos y obligaciones. Educación para establecer de manera definitiva a la tolerancia como orientadora social irrevocable. Educación para fomentar de manera irrestricta la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones.

Educación para la democracia, por que el principal imperativo de un gobierno verdaderamente democrático consiste en construir consensos, dotar de soporte ciudadano al ejercicio responsable de la autoridad y a la aplicación de las leyes; y acercar el acto de gobierno al escenario mismo en que se encuentran los problemas.

La Fundación por la Socialdemocracia de las Américas es la institución con la que cuenta Convergencia como Partido Político Nacional para promover la cultura democrática y difundir su mensaje programático e ideológico. Para cumplir estos propósitos esenciales, hemos iniciado ya una intensa labor que incluye el desarrollo de labores editoriales, docentes y de análisis e investigación. La Fundación se dedicará al estudio y debate de los grandes problemas nacionales e internacionales con base en prospectivas políticas, análisis comparados, exámenes históricos y de las coyunturas actuales, con el propósito, siempre, de ofrecer alternativas viables.

Nuestra fundación es socialdemócrata por que se identifica con la doctrina de pensamiento político universal que busca conciliar la necesidad de respetar la libertad individual con el imperativo de implantar equilibrio social y bienestar compartido. La socialdemocracia tiene como fundamental premisa la instauración de un estado social

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

democrático y de derecho que no renuncie bajo ninguna circunstancia a su compromiso como garante de parámetros mínimos de derechos y bienestar para la población.

Pero, debe quedar claro, no se trata, únicamente, de poner un barniz al neoliberalismo. Las opciones progresistas poco podrán aportar si llegan a extraviar la razón fundamental de su acción política: la asunción de la esperanza. Desterrar definitivamente a la utopía representaría una derrota moral que podría condenarnos a la inocuidad. Ese es el peligro que debemos rehuir. Como lo ha dicho Antonio Gutiérrez: "La izquierda posible es la que se toma la realidad en serio, precisamente porque aspira a su transformación y perfectibilidad".

La Fundación se asume como "de las Américas" porque busca soluciones a la problemática socioeconómica y política actual con un enfoque regional que propicie un diálogo fructífero, aleccionador y constante con todas las expresiones socialdemócratas latinoamericanas. Asimismo, la Fundación fomentará encuentros estrechos con las organizaciones políticas y académicas de los mexicanos que viven en el extranjero, sobre todo en Estados Unidos y fortalecerá relaciones con las organizaciones académicas de filiación socialdemócrata europeas, siempre con un ánimo internacionalista de intercambiar experiencias y opiniones.

Adoptamos como nuestros los principios renovados de la socialdemocracia, convencidos de la adaptabilidad de esta propuesta en México y de las enormes oportunidades que evoca para el mejoramiento social de las mayorías. Se trata de una alternativa ajena al mesianismo, alérgica al voluntarismo y que por definición es incluyente y capaz de ofrecer soluciones factibles.

En México es hora de comenzar con toda fuerza y convicción la labor de equiparar los avances que se han logrado en el terreno de la democracia política en el descuidado ámbito de la democracia social. Para las fuerzas progresistas la primera obligación reside en servir como elementos clave en la consolidación del régimen democrático y en la lucha por mejorar sustancialmente las condiciones de vida de la población. Es por ello que urge iniciar la reflexión sobre los enormes retos que nos depara el prevalecimiento de las nuevas circunstancias políticas. El primer paso consiste en efectuar una urgente revisión de nuestras estrategias y propuestas que deberá contemplar, necesariamente, una autocrítica profunda y honesta.

Es urgente afianzar los referentes comunes que nos unen para elaborar las políticas, ideas e iniciativas que habrán de convertirnos en una opción política eficaz. Ha llegado la hora de desterrar los viejos vicios del caudillismo, la atomización y el sectarismo para encontrar las claves que permitan a las opciones progresistas, tanto a las partidistas como a las de la sociedad civil, recuperar el camino.

En estos días, la pulverización es la amenaza más acuciante. Deberá ser combatida con tenacidad e inteligencia. La misión consiste en lograr que la socialdemocracia resulte atractiva electoralmente, de ofrecer un proyecto renovador con capacidad de entusiasmar a una ciudadanía cada vez más escéptica. Para ello no bastará con manejar de manera oportunista un discurso neutro ubicado al centro del espectro político, ni caer en la personalización, ni abusar de los trucos de la mercadotecnia.

Es por estas razones que la Fundación por la Socialdemocracia de las Américas se ofrece a las fuerzas progresistas y de izquierda democrática como un espacio de reflexión que coadyuve a lograr la coherencia intelectual y la visión de futuro que la acción política de los ciudadanos y sus representantes requieren.

La socialdemocracia es la mejor opción para México en el siglo XXI. Trabajaremos con intensidad para demostrarlo.

2.11.1. Proyecto nacionalista Partido de la Sociedad Nacionalista

El PSN abraza ideológicamente el concepto de nacionalismo como el de solidaridad creativa, de compromiso con México y los mexicanos, propositivo y de identidad nacional, que permita el desarrollo permanente de nuestro país. En donde exista conocimiento, comunicación, respeto, honestidad y responsabilidad, percibiéndolo en todo momento, como un genuino espíritu y sentimiento de amor patrio y de dignidad solidaria, con justa repartición de derechos y obligaciones que ejerce

CONSTITUCIÓN

El objetivo fundamental del PSN es promover la participación ciudadana en la defensa de sus intereses, así como coadyuvar en la instauración de la justicia social y la democracia, defendiendo la soberanía y autonomía de nuestro país.

Tenemos la obligación y determinación doctrinaria, de no aceptar pacto o acuerdo que nos sujete a cualquier organización nacional o internacional, ya que la independencia y soberanía nacional, son los principios rectores que permanecen y deben ser la base en la reestructuración de nuestro sistema político, económico y social; consideramos que la constitución de 1917, es la más clara expresión jurídica que manifiesta los más altos principios nacionalista

PRINCIPIO IDEOLÓGICO POLÍTICO

En el PSN nos manifestamos en contra de la fusión de intereses, creemos que somos un pueblo plurisocial, con grandes diferencias entre los diversos sectores de la sociedad, en este sentido trataremos de obtener foros de representación popular, por la vía electoral, para demostrar que la voluntad ciudadana, buscando que emerjan nuevas opciones con diferente concepción política y social, nos pronunciamos por una real y democrática reforma política electoral, en donde se de plena participación, a las agrupaciones y partidos nacionales, independientemente de su tamaño o ideología; por una composición pluripartidista en los órganos de representación popular, así como por un régimen equitativo de competencia electoral, que fortalezca e impulse la participación democrática y pacífica de los mexicanos en su proyecto de nación.

PRINCIPIOS IDEOLÓGICOS SOCIALES.

El PSN intenta cubrir dentro de la vida política nacional, un hueco, que representa a gran parte de la sociedad nacionalista que ama a su patria, mexicanos participativos de la vida nacional, respetuosos de la constitución, congruentes con la ideología nacionalista y no se aparten de los cauces democráticos.

Apoyar a sectores de la población descuidados tales como la juventud, las mujeres y los adultos mayores, mexicanos, de quienes el PSN pretende ser su portavoz y plataforma de inquietudes, expresiones y propuestas, incentivar esos esfuerzos adicionales en el progreso y el progreso y él la inculcación del nacionalismo en la sociedad.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Intentamos representar a una sociedad, defender sus derechos ciudadanos y fomentar su educación ya que solo elevando el nivel educativo técnico y cultural, encontraremos la solución directa de las problemáticas sociales

Nos pronunciamos por una política laboral que promueva la productividad y la excelencia de nuestra fuerza de trabajo, que respete la libertad de formar organizaciones independientes de cacicazgos y liderazgos corrompidos y manipulados. Consideramos indispensable motivar e impulsar la capacitación de nuestra fuerza productiva que se vea reflejado en sus salarios y desarrollo laboral. Así mismo nos pronunciamos, por el respeto al principio nacionalista "la Tierra es del que la Trabaja", la tierra es del campesino y su responsabilidad, la producción de alimentos, del gobierno, la responsabilidad y obligación de brindarles el apoyo económico y técnico que sea necesario, eficiente y operante, para lograr la autosuficiencia alimentaria.

Creemos que la solución a la crisis económica, esta en la participación activa y nacionalista de todos los mexicanos, aportando cada uno lo que le corresponde, de manera responsable, solidaria, recordando siempre que cuando a la acción se une el esmero y la honestidad, el hombre como las naciones, se vuelven prácticamente invencibles

2.11.2. Principios Ideológicos económicos

El PSN aspira a que nuestra patria se incorpore en condiciones equitativas a la economía internacional, sin que esto sea el único mástil de nuestra economía.

Artículo 1º. El partido de la sociedad nacionalista, es una organización constituida en el ejercicio de los derechos establecidos en la constitución política de los estados unidos mexicanos y en los términos del código federal de instituciones y procedimientos electorales.

Artículo 2º. El lema del partido es "la patria es primero"

Artículo 3º. El emblema del partido estará construido por los siguientes elementos. Un cuadrado con puntas redondeadas, delimitado con líneas negras, fondo morado obispo, al centro del cuadrado la figura de la república mexicana en color blanco, un triángulo de siete barras en color blanco y saliendo en forma resaltada en la parte superior las iniciales p. S. N. En color blanco, este emblema deberá usarse en los registros electorales, papelería y toda la propaganda que el partido realice. Capítulo II De los objetivos del partido Artículo

Artículo 4º. A).- sostener, defender y dar a conocer los ideales de la constitución mexicana de 1917.

B).- Luchar por obtener puestos de elección popular, mediante el sufragio efectivo, defendiendo el voto y nuestros triunfos electorales dentro del marco jurídico y por la vía pacífica, como lo señalen las leyes electorales respectivas.

C).- Defender por sobre todas las cosas y de manera permanente la soberanía de nuestro país, ampliando y fortaleciendo nuestra vida democrática, pugnando porque la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

política internacional de México, se mantenga dentro de los principios de equidad y derecho en las relaciones reciprocas entre los países.

D).- Abogar por el libre ejercicio de los derechos humanos y sociales, luchando permanentemente por un desarrollo económico, justo y equilibrado.

E).- Combatir la corrupción, constituyéndonos en un canal permanente de expresión de la ciudadanía, luchando por el establecimiento de una estructura gubernamental que cumpla con su función social, que asegure a los mexicanos, educación, alimentación, vivienda, y asistencia medica, suficiente y al alcance de toda la sociedad mexicana, teniendo en todo momento, una actitud nacionalista propositiva.

F).- Pugnar y promover el nacionalismo en México resaltando siempre los valores patrios y los símbolos nacionales.

G).- Coadyuvar al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión publica mejor informada.⁵⁸

2.12. Antecedentes del Partido Acción Social

Durante el Congreso Nacional del Partido Demócrata Nacional (PDM), celebrado en la Ciudad de México el 26 de Octubre de 1997 se tomó el acuerdo de disolver legalmente al mencionado Instituto Político y convocar la creación de un nuevo y gran Partido

La comisión Nacional Convocante, inicialmente se integró con 10 destacados militantes del extinto PDM y posteriormente, se incorporaron 15 ciudadanos más, en la mayoría de los casos, dirigentes de diversas organizaciones sociales. Los trabajos primarios del nuevo Partido Político, se efectuaron sin que existieran documentos básicos, ni nombre, ni emblema, esto con el propósito de que en su elaboración participaran destacados nuevos adherentes.

Bajo el criterio arriba señalado, la comisión Nacional Convocante, tras largas y numerosas sesiones de trabajo, elaboró un proyecto de documentos básicos, los cuales en sus términos esenciales, fueron aprobados por la Asamblea Nacional Constituyente, celebrada en el Cine Opera de la Ciudad de México, el 29 de Marzo de 1998.

Inmediatamente después, se iniciaron los trabajos destinados a cumplir con los requisitos establecidos por el COFIPE para la Constitución de Partidos, mismos que culminaron con la celebración de la Asamblea Constitutiva el 30 de Enero de 1999, en el Salón Riviera de la Ciudad de México, naciendo con esto el Partido Alianza Social.

* <http://www.PSN.Com>

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Durante la sesión del Consejo General del Instituto Federal Electoral celebrada el 30 de junio de 1999, por unanimidad de votos se aprobó la procedencia de registro legal del Partido Alianza Social, el cual en tiempo y forma se acreditó la celebración de 117 Asambleas Distritales y la afiliación de poco mas de 80,000 ciudadanos.

Por disposiciones legales el registro de esta nueva fuerza política Nacional, tuvo validez legal a partir del 1° de Agosto de 1999.

Una vez adquirido en los mejores términos el registro a nivel Nacional, en el año 2000 el PAS toma parte en las elecciones federales llevadas a cabo ese año. Alianza Social participa en la alianza con cuatro partidos políticos surgiendo de esa manera la "Alianza Por México", abanderada por Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, quien fue el candidato a presidente nacional de dicha alianza.

Durante ese tiempo la dirigencia nacional estaba encabezada por el Dip. José Antonio Calderón Cardoso y, en la Secretaría General la Dip. Beatriz Patricia Lorenzo Juárez.

El 28 de enero del año 2001 se realizaron unas elecciones nacionales internas del partido con el fin de elegir democráticamente a los nuevos dirigentes nacionales, siendo electos como presidente nacional el C. Guillermo Calderón Domínguez y para secretario General el Ing. Adalberto Rosas López, quienes tomaron protesta el 11 de febrero del 2001 y actualmente encabezan la dirigencia nacional de Alianza Social.

2.12.1. De la comisión de administración y finanzas

PARTIDO ACCIÓN SOCIAL

Artículo 41.- La Comisión Nacional de Administración y Finanzas, es el órgano encargado de administrar el patrimonio del partido, y es el responsable ante las autoridades del Instituto Federal Electoral. Estará integrado por el Presidente, el Secretario Nacional de Finanzas y Patrimonio del Comité Nacional Ejecutivo, con tres miembros propietarios y tres suplentes, electos mediante voto libre y secreto, cada tres años, en la Asamblea Nacional Directiva.

Artículo 42.- Las Comisiones Estatales de Administración y Finanzas, estarán integradas por el Presidente Estatal, el Secretario Estatal de Finanzas y Patrimonio, y tres comisionados propietarios. Los Comisionados Estatales de Administración y Finanzas, al igual que los tres suplentes serán electos por las Convenciones Estatales y también durarán en su puesto tres años. Los comisionados propietarios que falten más de tres veces consecutivas o se separen de su cargo por cualquier causa, se sustituirán por los suplentes que determine la mayoría del resto de los miembros de la Comisión de Administración y Finanzas respectiva. El presidente

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

presidirá el consejo y tendrá voto de calidad en caso de empate, en todos los casos sus decisiones se tomarán por mayoría simple de votos.

Artículo 43.- Son facultades de La Comisión Nacional de Administración y Finanzas:

- a) Las que establezca la legislación electoral federal vigente.
- b) Administrar los ingresos que por concepto de prerrogativas, donativos, aportaciones, rendimientos financieros o cualesquiera otra forma, ingresen a las arcas del partido.
- c) Elaborar y presentar presupuesto anual ante la Asamblea Nacional Directiva para su aprobación, modificación o rechazo.
- d) Ordenar la práctica de auditorias a los Comités Ejecutivos Estatales.
- e) Aprobar adquisiciones del Comité Ejecutivo Nacional, por montos mayores a los cinco mil días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal.
- f) Recibir informe financiero mensual de los Comités Ejecutivos Estatales y de los Comité Ejecutivos Distritales Federales.
- g) El Secretario Nacional de Finanzas y Patrimonio; dispondrá de poder para pleitos y cobranzas respecto de su encargo y en casos de extrema urgencia, previo acuerdo con la comisión Nacional de Administración y Finanzas, podrá delegar dichas facultades a personas que lo auxilien en sus labores y a sus respectivos homólogos en las entidades federativas, sobre la administración y contabilidad, para la correcta utilización de los recursos del partido.
- h) Otras que se desprendan de estos estatutos.

Artículo 44.- Son facultades de las Comisiones Estatales de Administración y Finanzas las siguientes:

- a) Las que establezca la Legislación Federal y Local Electoral vigente.
- b) Elaborar y presentar presupuesto anual y/o mensual, ante el Consejo Estatal Estratégico, para su aprobación, modificación o rechazo.
- c) Ordenar la práctica de auditorias a los Comités Distritales Federales, que se encuentren dentro de su jurisdicción, comités distritales locales y comités municipales.
- d) Aprobar adquisiciones de Comité Ejecutivo Estatal, por montos mayores a los mil días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal.
- e) Recibir informe financiero de los comités ejecutivos distritales federales comprendidos dentro de su jurisdicción, comités distritales locales y de los comités municipales
- f) Administrar los ingresos que por concepto de prerrogativas, donativos, aportaciones, rendimientos financieros o cualesquiera otra forma, ingresen a las arcas del partido.

Artículo 45.- Las Comisiones Estatales de Administración y Finanzas, estarán obligadas a dar los informes que les requiera la Comisión Nacional de Administración y Finanzas o el Comité Ejecutivo Nacional.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

TITULO VI.

DEL PATRIMONIO DEL PARTIDO.

CAPITULO I

DEL PARTIDO

Artículo 85.- El patrimonio del partido será administrado por la Comisión Nacional de Administración y Finanzas, la cual estará integrada por el presidente nacional, el secretario nacional de finanzas y patrimonio, y por tres comisionado propietarios, y en sus respectivas competencias por las comisiones estatales de administración y finanzas.

Artículo 86.- Constituyen patrimonio del partido:

- a) Los bienes muebles e inmuebles de su pertenencia actual y los que obtenga posteriormente.
- b) Los ingresos por concepto de cuotas de sus miembros, y
- c) Los donativos económicos y en especie que aporten los simpatizantes
- d) El producto de las promociones que realice y
- e) Las prerrogativas y financiamiento público que por ley le correspondan.
- f) Las aportaciones de los funcionarios públicos, miembros del partido, las cuales serán de por lo menos del 1 % sobre cada salario mínimo, hasta un máximo del 25% de todos sus ingresos netos, por el desempeño de sus funciones, según reglamento que se determine por la Asamblea Nacional Directiva. Los funcionarios federales harán la aportación al Comité Nacional, los funcionarios estatales al Comité Estatal y los funcionarios municipales al Comité Municipal. Estas aportaciones de los funcionarios públicos son obligatorias, independientemente de los ingresos que el partido obtenga.

Artículo 87.- Los miembros del partido aportarán una cuota mensual cuyo monto será fijado por el Comité Nacional, de conformidad con el reglamento que expida. De lo obtenido por dichas cuotas, el 70% corresponderá al Comité Municipal respectivo, el 20% al Comité Estatal a cuya jurisdicción pertenezca y el 10% al Comité Nacional.

Artículo 88.- En caso de que el partido se extinga o pierda personalidad jurídica, por cualquier causa, los bienes propiedad del mismo que integren su patrimonio, pasarán a ser propiedad de la asociación civil o asociaciones que determine la Asamblea Nacional Directiva.

Artículo 89.- El presidente nacional, por el hecho de serlo, está facultado para realizar actos de administración y de dominio de todos los bienes del partido, muebles e inmuebles, para lo cual tiene las siguientes facultades y obligaciones:

- a) Representar legalmente al partido ante cualquier autoridad.
- b) Poder general para administrar negocios y bienes del partido y ejecutar los actos, celebrar los contratos y firmar los documentos y títulos de crédito que requiera esa administración.
- c) Poder general para ejercer los actos de dominio que permitan las Leyes.

d) Poder general para pleitos y cobranzas, con todas las facultades generales y las especiales que requieran cláusula especial en los términos del artículo 2554 del Código Civil para el Distrito Federal, inclusive para desistirse del juicio de amparo; así como las facultades señaladas en los numerales 2574 y 2587, artículos también del citado Código Civil, así como el artículo 9 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito; de manera enunciativa y no limitativa se mencionan entre otras , las facultades siguientes:

I- Para transigir y comprometer en árbitros.

II- Para recusar.

III- Para presentar denuncias y querellas en materia penal y para desistirse de ellas cuando lo permita la ley.

IV- Para coadyuvar con el ministerio público y para exigir la reparación civil del daño.

V- Para consentir en el perdón en los casos en que proceda.

VI- Para representar al partido ante toda clase de autoridades administrativas, judiciales, agrarias, y del trabajo, así como ante las juntas de conciliación y arbitraje locales y federales.

VII- Facultad para otorgar y revocar poderes especiales y generales con todas las facultades que juzgue convenientes.

e) Para enajenar bienes inmuebles y contraer obligaciones cuyo monto supere las mil veces el salario mínimo del Distrito Federal elevado al mes, necesitará aprobación expresa de la Comisión Nacional de Administración y Finanzas, bajo pena de nulidad de los actos que realice, en contravención a esta disposición, siendo responsable civil y penalmente frente a terceros y frente al propio partido.⁵⁹

2.13. Código federal de instituciones y procedimientos electorales en relación con las actividades financieras de los partidos políticos

Capítulo segundo

Del financiamiento de los partidos políticos

ARTICULO 49

1. El régimen de financiamiento de los partidos políticos tendrá las siguientes modalidades

a) Financiamiento público, que prevalecerá sobre los otros tipos de financiamiento

b) Financiamiento por la militancia

c) Financiamiento de simpatizantes

d) Autofinanciamiento; y

e) Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fidecomisos.

2. No podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguno circunstancia::

a) Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de los Estados, y los

⁵⁹ <http://www.EPAS.Com.mx>

Ayuntamientos salvo los establecidos en la ley;

b) Las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizados o paraestatales, y los órganos de gobierno del Distrito Federal;

c) Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras;

d) Los organismos internacionales de cualquier naturaleza;

e) Los ministros de culto, asociaciones, Iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta;

f) Las personas que vivan o trabajen en el extranjero;

g) Las empresas mexicanas de carácter mercantil.

3. Los partidos políticos no podrán solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades. Tampoco podrán recibir aportaciones de personas no identificadas, con excepción de las obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública.

4. Las aportaciones en dinero que los simpatizantes realicen a los partidos políticos, serán deducibles del Impuesto sobre la renta, hasta en un monto del 25%.

5. Los partidos políticos en los términos de la fracción IV del inciso a) del párrafo 1 del artículo 27 de este código, deberán tener un órgano interno encargado de la obtención y administración de sus recursos generales y de campaña, así como de la presentación de los informes a que se refiere el artículo 49-A de este mismo ordenamiento. Dicho Órgano se constituirá en los términos y con las modalidades y características que cada partido libremente determine.

6. Para la revisión de los informes de los partidos políticos y las agrupaciones políticas presenten sabrá el origen y destino de sus recursos anuales y de campaña, según corresponda, así como para la vigilancia del manejo de sus recursos, se constituirá la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas. Esta comisión funcionará de manera permanente.

7. Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en este Código, conforme a las disposiciones siguientes:

a) Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes:

I. El Consejo General del Instituto Federal Electoral determinará anualmente, con base en los estudios que le presente el Consejo Presidente, los costos mínimos de una campaña para diputado, de una para senador y para la de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tomando como base los costos aprobados para el año inmediato anterior, actualizándolos mediante la aplicación del índice al que se refiere la fracción VI de este inciso, así como los demás factores que el propio Consejo determine. El Consejo General podrá, una vez concluido el proceso electoral ordinario, revisar los elementos a factores conforme a los cuales se hubiesen fijado los costos mínimos de campaña.

II. El costo mínimo de una campaña para diputado, será multiplicado por el total de diputados a elegir y por el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión;

III. El costo mínimo de una campaña para senador, será multiplicado por el total de senadores a elegir y por el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión;

IV. El costo mínimo de gastos de campaña para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, se calculará con base a lo siguiente: El costo mínimo de gastos de campaña para diputado se multiplicará por el total de diputados a elegir por el principio de mayoría relativa, dividido entre los días que dura la campaña para diputado por este principio, multiplicándolo por los días que dura la campaña de Presidente;

V. La suma del resultado de las operaciones señaladas en las fracciones anteriores, según corresponda, constituye el financiamiento público anual a los partidos políticos por sus actividades ordinarias permanentes y se distribuirá de la siguiente manera:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El 30% de la cantidad total que resulte, se entregara en forma igualitaria, a los partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión.

El 70% restante, se distribuirá según el porcentaje de la votación nacional emitida, que hubiese obtenido cada partido político con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión, en la elección de diputados inmediata anterior.

VI. El financiamiento a que se refieren las fracciones anteriores se determinará anualmente tomando en consideración el índice nacional de precios al consumidor que establece el Banco de México;

VII. Las cantidades que en su caso se determinen para cada partido, serán entregadas en administraciones mensuales conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente;

VIII. Cada partido político deberá destinar anualmente por lo menos el 2% del financiamiento público que reciba, para el desarrollo de sus fundaciones o institutos de investigación

b) Para gastos de campaña:

I. En el año de la elección, a cada partido político se le otorgara para gastos de campaña, un monto equivalente al financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año; y

II. El monto para gastos de campaña se otorgará a los partidos políticos en forma adicional al resto de las prerrogativas

c) Por actividades específicas como entidades de interés público:

I. La educación y capacitación político, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales de partidos políticos nacionales, podrán ser apoyadas mediante el financiamiento público en los términos del reglamento que expida el Consejo General del Instituto;

II. El Consejo General no podrá acordar apoyos en cantidad mayoral 75% anual, de los gastos comprobados que por las actividades a que se refiere este inciso hayan erogado los partidos políticos en el año inmediato anterior; y

III. Las cantidades que en su caso se determinen para cada partido, serán entregadas en administraciones conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente.

8. Los partidos políticos que hubieren obtenido su registro con fecha posterior a la última elección, tendrán derecho a que se les otorgue financiamiento público conforme a las siguientes bases:

a) Se le otorgara a cada partido político el 2% del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes a que se refiere este artículo, así como en el año de la elección una cantidad adicional igual para gastos de campaña; y

b) Se les otorgara el financiamiento público par sus actividades específicas como entidades de interés público.

9. Las cantidades a que se refiere el inciso a) del párrafo anterior serán entregadas por la parte proporcional que corresponda a la anualidad a partir de la fecha en que surta efectos el registro y tomando en cuenta el calendario presupuestal aprobado para el año.

10. Derogado.

11. El financiamiento que no provenga del erario público tendrá las siguientes modalidades:

a) El financiamiento general de los partidos políticos y para sus campañas que provenga de la militancia estará conformado por las cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, por las aportaciones de sus organizaciones sociales y por las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas conforme a las siguientes reglas:

I. El órgano interno responsable del financiamiento de cada deberá expedir recibo de las cuotas a aportaciones recibidas, de los cuales deberá conservar una copia para acreditar el monto ingresado;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

II. Cada partida político determinara libremente los montos mínimos y máximos y la periodicidad de las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, así como las aportaciones de sus organizaciones; y

III. Las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas tendrán el límite que fije el órgano interno responsable del manejo del miento de cada partido.

b) El financiamiento de simpatizantes estará conformado por las aportaciones o donativos, en dinero o en especie, echas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por las personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país que no estén comprendidas en el párrafo 2 de este art. Las aportaciones se deberán sujetar a las siguientes reglas:

I. Cada partido político no podrá recibir anualmente aportaciones en dinero de simpatizantes por una cantidad superior al 10 % del total del financiamiento público para actividades ordinarias que corresponda a todos los partidos políticos.

II. De las aportaciones en dinero deberán expedirse recibos foliados por los partidos políticos en los que se ara constar datos de identificación del aportante, salvo que hubieren sido obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública, siempre y cuando no impliquen venta de bienes o artículos promocionales. En el caso de colectas, solo deberá portarse en el informe correspondiente el monto total obtenido. Las aportaciones en especie se harán constar el contrato celebrado conforme a las leyes aplicables;

III. Las aportaciones en dinero que realice cada persona física o moral facultada para ello, tendrán un Límite anual equivalente al 0.05% del monto total de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes otorgado a los partidos políticos, en el año que corresponde;

IV. Las aportaciones en dinero podrán realizarse en parcialidades y en cualquier tiempo, pero el monto total aportado durante un año por una persona físicas moral no podrá rebasar según corresponda los límites establecidos en la fracción anterior; y

V. Las aportaciones de bienes muebles a inmuebles deberán destinarse únicamente para el cumplimiento del objeto del partido político que haya sido beneficiado con la aportación.

c) El autofinanciamiento estará constituido por los ingresos que los partidos obtengan de sus actividades promocionales, tales como conferencias, espectáculos, juegos y sorteos, eventos culturales, eventos editoriales, de bienes y de propaganda utilitaria así como cualquier otra similar que realicen para allegarse fondos las que estarán sujetas a las leyes correspondientes a su naturaleza para efectos de este Código, el órgano interno responsable del financiamiento de cada partido político reportara los ingresos obtenidos par estas actividades en los informes respectivos; y

d) Para obtener financiamiento por rendimientos financieros políticos podrán crear fondos fideicomisos con su patrimonio o con las aportaciones que reciban, adicionalmente la las provenientes de los modalidades del financiamiento señaladas en el presente artículo, el financiamiento por rendimiento financieros se sujetará a las siguientes reglas:

I. A las aportaciones que se realicen, a través de esta modalidad, le serán aplicables las disposiciones contenidas en los párrafos 2 y 3 y en a fracción III del inciso b) de este párrafo y disposiciones aplicables a este Código y las leyes correspondientes, atendiendo al tipo de operación realizada;

II. Los fondos y fideicomisos que se constituyan serán manejados a través de las operaciones bancarias y financieras que el órgano responsable del financiamiento de cada partido considere conveniente, con excepción de la adquisición de acciones bursátiles; y

III. Los rendimientos financieros obtenidos a través de esta entidad deberán destinarse para el cumplimiento de los objetivos del partido político.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Artículo 49-A

1. Los **partidos políticos** y las **agrupaciones políticas** deberán presentar ante la comisión del Instituto Federal Electoral a que refiere el párrafo 6 del artículo anterior, los informes del origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación, atendiendo a los siguientes reglas:

a) Informes anuales:

I. Serán presentados a más tardar dentro de los sesenta días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte; y

II. En el informe anual serán reportados los ingresos totales y gastos ordinarios que los partidos y las agrupaciones políticas hayan realizado durante el ejercicio objeto del informe.

b) informes de campaña

I. Deberán presentarse por los partidos políticos, por cada una de las campañas en las elecciones respectivas, especificando los gastos que el partido político y el candidato hayan realizada en el ámbito territorial correspondiente

II. Serán presentados a más tardar dentro de los sesenta días siguientes contados a partir del día en que concluyan las campañas electorales

III. En cada informe será reportado el origen de los recursos que se hayan utilizado para financiar los gastos correspondientes a los rubros señalados en el artículo 182-A de este Código, así como el monto y destino de dichas erogaciones.

2. El procedimiento para la presentación y revisión de los informes de los partidos políticos y las agrupaciones políticas se sujetará a las siguientes reglas:

a) La Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas contare con 60 días para revisar los informes anuales y con 120 días para revisar los informes de campaña presentados por los partidos políticos y, en su caso, por las agrupaciones políticas, tendrá en todo momento la facultad de solicitar a los órganos responsables del financiamiento de cada partido político y a las agrupaciones políticas, a documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado en los Informes;

b) Si durante la revisión de los informes la comisión advierte a existencia de errores u omisiones técnicas, notificará al partido político o agrupación política que hubiere incurrido en ellos, para que en un plazo de 10 días contados a partir de dicha notificación, presente las aclaraciones o rectificaciones que estime pertinentes;

c) Al vencimiento del plazo señalado en el inciso a) de este párrafo o, en su caso, al concedido para a rectificación de errores u omisiones, la comisión dispondrá de un plazo de veinte días para elaborar un dictamen consolidado que deberá presentar al Consejo General dentro de los tres días siguiente a su conclusión;

d) El dictamen deberá contener por lo menos:

I. El resultado y las conclusiones de la revisión de los informe que hayan presentado los partidos políticos y las agrupaciones políticas;

II. En su caso, a medición de los errores a irregularidades encontradas en los mismos; y

III. El señalamiento de las aclaraciones o rectificaciones que presentaron los partidos políticos y las agrupaciones políticas después de haberles notificado con ese fin.

e) En el Consejo General se presentará el dictamen y proyecto de resolución que haya formulado la comisión, procediendo a imponer, en su caso, las sanciones correspondientes.

f) Los partidos así como las agrupaciones políticas, podrá impugnar ante el *Tribunal Electoral* el dictamen y resolución que en su caso se emita por el Consejo General, en la formación terminos previstos en la ley de la materia; y

g) El Consejo General del instituto deberá:

I. Remitir al Tribunal Electoral, cuando se hubiere interpuesto el recurso, junto con éste, el dictamen de la comisión y el informe respectivo;

II. Remitir, una vez cumplido el plazo para la interposición del recurso, a presentado éste,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

habiendo sido resuelto por el Tribunal Electoral, al Diana Oficial de la Federación el dictamen y, en su caso, la resolución recaída al recurso, para su publicación; y
III. Acordar los mecanismos que considere convenientes para la difusión pública del dictamen y, en su caso, de las resoluciones, en la gaceta del Instituto Federal Electoral, deberán publicarse los informes anuales de los partidos.

ARTICULO 49- B.

1. Para la fiscalización del manejo de los recursos de los partidos políticos y las agrupaciones políticas, así como la recepción, revisión y dictamen a que se refiere el artículo anterior, la comisión prevista en el párrafo del artículo 49 de este Código, contará con el apoyo y soporte de la Dirección Ejecutiva de Prerogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, cuyo titular fungirá como secretario técnico de la propia comisión.

2. La comisión tendrá a su cargo, entre otras atribuciones, las siguientes:

a) Elaborar lineamientos con bases técnicas, para la presentación de los informes del origen y monto de los ingresos que las partidos políticos y las agrupaciones políticas reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación;

b) Establecer lineamientos para que los partidos políticos y las agrupaciones políticas lleven el registro de sus ingresos y egresos y de la documentación comprobatoria sobre el manejo de sus recursos;

c) Vigilar que los recursos que sobre el financiamiento ejerzan los partidos políticos y las agrupaciones políticas, se apliquen estricta e invariablemente para las actividades señaladas en la ley;

d) Solicitar a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas, cuando la considere conveniente, nndan informe detalla respecto de sus ingresos y egresos;

e) Revisar los informes que los partidos políticos y las agrupaciones políticas presenten sobre el origen y destino de sus recursos anuales y de campaña, según corresponda;

f) Ordenar, en los términos de los acuerdos del Consejo General, la practica de auditorias directamente o a través de terceros, a las finanzas de los partidos políticos y las agrupaciones

g) Ordenar visitas de verificación alas partidas políticos y agrupaciones políticas con el fin de corroborar el cumplido de sus obligaciones y la veracidad de sus informes;

h) Presentar al Consejo General los dictámenes que formulen respecto de las auditorias y verificaciones practicadas;

i) Informar al Consejo General, de las irregularidades en que hubiesen incurrido los partidos políticos y las agrupaciones políticas derivadas del manejo de sus recursos; el incumplimiento a su obligación de informar sobre la aplicación de los mismos y, en su caso, de las sanciones que a su juicio procedan;

j) Proporcionar a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas la orientación y asesoría necesarias para el cumplimiento de las obligaciones consignadas en este artículo;

k) Las demás que le confiera este Código.

3. La comisión de consejeros, para su eficaz desempeño, podrá contar con el personal técnico que autorice el Consejo General,

4. Las quejas sobre el origen y la aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos y agrupaciones políticas, deberán ser presentadas ante el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, quien las turnará a la comisión, a efecto de que las analice previamente a que nnda su dictamen

ARTICULO 49-C. Derogado.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO III

**FORMA Y ORIGEN DE LAS APORTACIONES QUE
PERCIBEN
LOS PARTIDOS
POLÍTICOS POR PARTE DEL ESTADO Y DE LOS
PARTICULARES**

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

105-A

3.1. PARTIDOS POLÍTICOS Y DEMOCRACIA

El final de la Segunda Guerra Mundial no trajo solamente la victoria de los países aliados, sino también de lo que éstos representaban, muy en especial de sus sistemas políticos y, dentro de ellos, de la forma concreta de articular y representar los intereses a través de los partidos. Por diversas vías, en consecuencia, a lo largo de la etapa de la segunda posguerra se ha venido sosteniendo que los partidos políticos son consubstanciales a la democracia, de forma que aquellos no son posibles sin ésta ni ésta sin aquellos.

En el terreno doctrinal ha habido cuasi unanimidad en la defensa de esta idea de la consubstancialidad de los partidos con la democracia, hasta el punto de que ha adquirido carta de naturaleza la famosa expresión de Leibholz de "Estado de partidos de masas" (Massenparteiensstaat). La idea es que las democracias modernas son democracias de masas y solo pueden gobernarse a través de la articulación partidista.

De hecho esta consubstancialidad viene reconocida en el terreno legislativo por medio de la constitucionalización de los partidos, que alcanza su punto culminante en las Constituciones de Alemania, Italia, Francia, Portugal, España y Grecia. Todas ellas parten de la idea de que los partidos articulan la representación democrática y, por lo tanto, son imprescindibles.

En este mismo sentido se han pronunciado reiteradamente diversas jurisprudencias. La del Tribunal Constitucional Federal Alemán, la de la Alta Corte francesa y el Consejo Constitucional o el Tribunal Constitucional español. Habiendo llegado a esta convicción acerca del carácter imprescindible de los partidos en los sistemas democráticos, resultaba lógico que se planteara la cuestión de si era conveniente o necesario proceder a financiarlos con cargo a los presupuestos del Estado, esto es, de si era conveniente la financiación publica de los partidos. La materia fue objeto de prolongado debate, sobre todo en Alemania, donde ya empezó a plantearse en los años sesenta como ayuda a la "formación política" de los ciudadanos, lo cual también implicó la intervención del Tribunal Constitucional Federal, que en una sentencia memorable que declaraba inconstitucional una forma de financiación de los partidos, abrió la puerta a otra.

En lo esencial, los argumentos a favor de la financiación publica de los partidos hacían referencia a tres propósitos, considerados suficientes para justificar esta forma de financiación, a saber: a) la garantía de supervivencia de los partidos; b) la necesidad de que se respete el principio de igualdad de oportunidades, y c) la conveniencia de evitar prácticas de financiación ilícita y de corrupción. La garantía de supervivencia de los partidos se corresponde con la convicción, ya considerada, de la esencia entre democracia y partidos. La igualdad de oportunidades pretende que los partidos no tengan posibilidades muy diferentes en razón de sus distintos recursos económicos. La necesidad de evitar prácticas de financiación ilícita y, por lo tanto, de corrupción, que puede dar a contraste con el conjunto del sistema político.

Ahora bien, precisamente en el momento en que de modo más generalizado y casi unánime se acepta la necesidad de atender a las de los partidos con cargo a los fondos públicos, en el momento en que dejan de ponerse inconvenientes a la financiación pública de estas asociaciones, es cuando los partidos parecen haber alcanzado el punto más bajo en las escalas de apreciación de los ciudadanos y de prestigio entre las instituciones. Es más, casi parece que hay una relación inversamente proporcional entre la protección pública de los partidos y el apoyo que obtienen de la sociedad, así como el grado de confianza que inspiran los ciudadanos. Hasta el punto de que alguien con cierta vena irónica podría señalar que, en realidad, la financiación pública de los partidos lo que pretende, precisamente, es poner fin a un proceso de deterioro y declive que, en poco tiempo, daría al contraste con los partidos en las sociedades democráticas. Algunos datos son suficientemente significativos. Por ejemplo, el porcentaje de los ciudadanos estadounidenses que optan voluntariamente por la fórmula del tax check-off ha descendido del 27% en 1981 al 21.7% en 1986.

Esta situación, generalizable en casi todas las sociedades democráticas avanzadas, tiene causas complejas. Es muy posible que entre ellas, las tres siguientes sean de las más importantes:

En primer lugar, existe una percepción de que los partidos pueden haber cumplido ya muchas de sus funciones y las que restan no pueden cumplirlas en competencia con otras instancias sociales que lo hacen mucho mejor, es decir, las funciones de comunicación y socialización que antaño cumplían en buena medida los partidos, corren hoy a cargo de los medios de comunicación, que son mejores, más especializados y, además, inspiran mayor confianza entre los usuarios.

En segundo lugar, la misma existencia de la financiación pública produce un efecto desmovilizador de carácter paradójico que puede entenderse con facilidad en los términos de la lógica de la acción colectiva de Mancur Olson, con toda su constelación respecto al efecto free-rider.

En tercer y último lugar, la reaparición de la corrupción política en los últimos tiempos siembra dudas razonables acerca de la viabilidad de los sistemas de partidos y acerca de si no estamos presenciando el cumplimiento de los peores temores de James Madison y otros a la hora de criticar los partidos políticos. En algunos países, como Francia, Grecia y, sobre todo, Italia, la corrupción está tan extendida que amenaza la subsistencia misma del sistema político.

Este conjunto de circunstancias, que contribuye a explicar la razón del declive de los partidos en las democracias coincide, además, con una época de franca debilidad de las convicciones colectivas, en un fenómeno que conocemos como "fin de las ideologías". La práctica desaparición de las formulaciones políticas extremas en Occidente ha obligado a los partidos a coincidir programáticamente de forma que los viejos conflictos radicales han desaparecido. Al existir un acuerdo fundamental respecto a las reglas del juego democrático, los partidos no solo han ido aproximándose en cuanto a sus programas, sino también en cuanto a su afiliación e, incluso, estructura interna.

Sería ingenuo olvidarse aquí del gran acontecimiento de nuestra época que, sin

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

duda, la marcará de Forma decisiva en los próximos tiempos, esto es, la caída del comunismo. Este proceso tiene también un impacto inmediato sobre los partidos occidentales. Sin ir más lejos, en la práctica los partidos comunistas occidentales han desaparecido, bien porque cambian de nombre (como es el caso del Partido Comunista italiano, convertido ahora en Partido Democrático de la Sinistra, o sea Partido Democrático de la Izquierda) o porque se funden en alianzas más amplias con otros grupos de izquierda (el caso español en que el PC aparece sumergido en una formación múltiple, Izquierda Unida), sin contar con los que han especulado abiertamente con desaparecer sin más (el caso del Partido Comunista inglés). Y junto al fin de los partidos comunistas, también los socialistas muestran debilidades y crisis, resultando lógico porque, aunque los socialistas sostengan hoy que el fin del comunismo los deja íntegros, eso solo puede sostenerse si se asegura, contra toda evidencia, que no ha habido nunca relación entre el socialismo y el comunismo. La historia, sin embargo, muestra lo contrario, dado que, desde su origen y en buena parte de su evolución, el socialismo y el comunismo han tenido numerosos elementos en común. El socialismo acabó diferenciándose del comunismo en su inequívoca apuesta democrática, pero el resto de la doctrina socialista queda sin duda afectado por el fracaso del colectivismo estatal.

Este conjunto de factores y de circunstancias, en efecto, explica en buena medida la gran crisis que parecen atravesar los sistemas de partidos en las democracias. Y más que crisis. A partir de los años setenta, cuando ya comenzó a hacerse sentir este fenómeno, iniciaron su andadura unas formaciones especiales que muchos estudiosos vieron entonces como la respuesta que unas sociedades civiles vigorosas y decididas daban a la decadencia de los partidos políticos: los nuevos movimientos sociales. Una ojeada a algunas de las obras más interesantes en este terreno prueba que, para sus simpatizantes, dichos movimientos sociales podrían acabar sustituyendo a los partidos políticos y siendo también una vía de mejora de la democracia a través, sobre todo, de un incremento de la participación ciudadana.

En resumen, una vez más, el momento de mayor auge de los partidos en las democracias, cuando, después de largos años de persecución e ignorancia, estas asociaciones adquieren pleno reconocimiento legislativo, doctrinal y jurisprudencial, coincide con el de su menor relevancia social, hasta el punto de que se buscan sus sustitutos

Se plantea así, en consecuencia, un problema de indudables repercusiones teóricas: el de si cabe seguir sosteniendo la tesis de la constancialidad de democracia y partidos. Este planteamiento admite dos formulaciones: una "dura", por así decirlo, y otra "blanda". En cuanto a la "dura", parece que la respuesta más verosímil es que en tanto la democracia tenga la organización institucional que conocemos los partidos resultan imprescindibles (a la inversa para que no los sean será preciso que la democracia cambie de forma); En cuanto a la "blanda" es preciso admitir que, aunque los partidos sean imprescindible, nada obliga a que lo sean de forma actual de hecho, en nuestros días hemos podido ver algunos interesantes intentos de articular la representación política por causas distintos a los partidos tradicionales. No es otro en el sentido de los fenómenos del mas reciente populismo: es el de Rouss Perot en las

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

elecciones presidenciales estadounidenses en 1992 o de Fujimori en el Perú. En este mismo sentido debe entenderse también la petición del expresidente del gobierno francés Michel Rocard, de deshacer el partido socialista y sustituirlo por algo más parecido a un movimiento político en el que prácticamente quepan todos, desde el centro de izquierda pasando por el ecologismo, la defensa de los derechos humanos. En realidad y por lo que hemos visto más arriba, la propuesta Rocardiana puede interpretarse como un último intento de los partidos políticos de absorber el espíritu de programa de los nuevos movimientos sociales.

Un interesante aspecto, también, y muy poco estudiado hasta la fecha nos lo ofrecen los procesos de transición democrática en los países de Europa central y oriental. Una de sus más curiosas características es el hecho de que, por cuanto llevamos visto, no consiguen poner en pie sistemas estables de partidos políticos salvo si creemos que en estos países hay algún tipo de impedimento cultural o histórico para las formaciones partidistas (cosa harto imposible), será preciso concluir que se da una mala coincidencia en el tiempo en el sentido de que no es tiempo de formación y consolidación de partidos y que, en realidad, estos países acusan la misma evolución y la misma relación que los otros europeos entre sistemas democráticos y partidos.

La conclusión lógica de todo lo anterior es que, si bien no es razonable dar una respuesta negativa sin más a la cuestión sobre la consubstancialidad entre democracia y partido, debemos estar preparados para ampliar nuestra concepción de partidos y dispuestos a seguir considerando como tales a agrupaciones y asociaciones cada vez más cambiantes y más diferentes de la idea clásica de partido.

Dicho lo anterior, es obvio que toda regulación de las formas de financiación de los partidos habrá de partir de esta realidad multivoca y habrá también de propugnar algunos objetivos congruentes con un sistema democrático.

Partimos aquí de una concepción de democracia que define a ésta como un sistema en el que las decisiones se adoptan por mayoría, con el debido respeto a los derechos de las minorías, el primero de los cuales es convertirse en mayoría a su vez por el mismo procedimiento por el que lo consiguió esta, es decir, a través de elecciones libres.

Al tratar de establecer formas de financiación de partidos que se compadezcan con el postulado democrático anterior, creemos que es útil atender a una doble faceta. De un lado deberemos ocuparnos de las condiciones generales de los sistemas de financiación y, de otro, de los requisitos particulares. Todo ello, naturalmente, sin olvidar que, en definitiva, las formas de financiación de los partidos estarán siempre en consonancia con los distintos sistemas de partidos existentes y que éstos, en general, suelen depender en gran medida de factores culturales e históricos propios de cada sociedad.

En principio, en cuanto a las condiciones generales parece razonable sostener que toda financiación de partidos habrá de cumplir tres fundamentales, a saber: la de la igualdad, la de la libertad y la del derecho de los partidos pequeños a participar en

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

la vida política con unas expectativas razonables. Ello quiere decir que deberá considerarse inapropiada una forma de financiación que atente contra la igualdad de los partidos o contra la libertad o que reduzca indebidamente las posibilidades de los partidos pequeños de participar en el juego político.

En segundo lugar, y con independencia de los mecanismos concretos con que se pongan en marcha los distintos sistemas de financiación de los partidos, parece que hay cuatro criterios especiales o particulares que deben tomarse en consideración, esto es, el de la dualidad privada-pública, el de los límites, el de los controles y el del carácter voluntario.

En cuanto al criterio de la dualidad privada-pública y dado el carácter fundamentalmente ambiguo de los partidos políticos que, si por un lado, son meras asociaciones privadas, por otro cumplen fines de interés público, resulta razonable mantenerla. Los partidos no son solamente asociaciones privadas, pero tampoco son órganos del Estado sin más, razón por la cual parece conveniente que mantengan una doble vía de financiación, pública y privada. La privada garantiza la cercanía de los partidos a los intereses que represente; la pública viene a proteger el principio de igualdad de oportunidades, básico en el estado social y democrático de derecho.

En tercer lugar, la cuestión de los límites. Pueden éstos ser de ingresos o de gastos o ambos a la vez. Los límites de ingresos rezan sobre todo con la financiación privada, ya que la pública, al estar habitualmente tasada, los lleva incorporados en su misma naturaleza. Los de gastos afectan a las dos formas de financiación. Y el aspecto que debe vigilarse con mayor cuidado en el criterio de los límites en el ya mencionado de la libertad de expresión. Los límites no deben ser tan altos que resulten irrelevantes ni tan bajos que contradigan dicha libertad e impidan el normal desarrollo de las actividades partidistas.

En cuarto lugar, los controles. Si han de ser eficaces, estos controles deben comprender cuando menos dos aspectos: el de la obligación de la rendición pública de cuentas (ingresos y gastos) y el de los órganos de control. Respecto a la rendición pública se trata de una medida que afecta a los derechos de todos los ciudadanos y no solo de los que militan o simpatizan con un partido. En efecto, los ciudadanos tienen derecho a saber de donde proceden los ingresos de cada partido, sobre todo los de carácter privado, a los efectos de que tengan conciencia de qué intereses reales son los que cada partido defiende. En cuanto a los órganos de control parece razonable configurarlos como órganos fiscalizadores judiciales. Los tribunales de cuentas, con amplias facultades para fiscalizar las de los partidos, han de constituirse de la forma más imparcial e independientemente posible. De nada sirve un control ejercido por órganos cuya composición depende de los mismos partidos.

Por último, el carácter voluntario de las aportaciones a los partidos. Reza este criterio con la financiación pública, ya que la privada es, por definición y en todo caso, voluntaria. No así la pública; esta puede ser forzosa o voluntaria. La forzosa (es decir, los partidos reciben parte de sus ingresos con cargo a los presupuestos generales del Estado) plantea el inconveniente de que todos los ciudadanos están obligados a

subvencionar a las necesidades de los partidos, tanto de los que representan unos intereses como de los que representan otros. La voluntaria (cuyo mejor ejemplo es el ya mencionado sistema estadounidense del tax check-off) tiene la ventaja de que muestra el grado real de apoyo con que cada partido cuenta en la sociedad y, a primera vista, el inconveniente de que puede no ser suficiente para satisfacer las necesidades partidistas. Ahora bien, precisamente este peligro real de insuficiencia será el mayor acicate para que los partidos traten de mostrar que son útiles a la colectividad. Caso de implantarse hará que prosperen los partidos con mayores apoyos sociales y languidezcan los que no los tienen.

3.2. INTRODUCCIÓN

A lo largo del desarrollo histórico-político de nuestra nación, el sistema pluralista de partidos tuvo un avance lento y errático, y únicamente a partir de 1977, el año de la llamada "reforma política", adquirió su impulso definitivo, constante y gradual. En ese desarrollo político la temática electoral y partidaria ha adquirido un lugar preponderante, y dentro de esos sistemas intrínsecamente entrelazados el tema del financiamiento, correlativo al de las prerrogativas de los partidos, ha adquirido en la actualidad una importancia capital.

Financiamiento y partidos políticos son, en la actualidad, el punto de mayores comentarios dentro del ámbito político nacional, y por esas razones y motivos, consciente de la preocupación e interés que por este tema existe ahora mas que nunca en nuestro quehacer político, convocó a un grupo de estudiosos, tanto nacionales como extranjeros, para el intercambio de experiencias y propuestas sobre el tema del financiamiento a los partidos políticos.

El tema del financiamiento a los partidos debe tender a la gradual disminución de las disparidades en materia de recursos económicos entre las distintas organizaciones políticas, lo que sé traduciría en una correlativa disminución de las desventajas materiales de tales actores políticos. Además, se evitaría una influencia desmesurada de los detentadores del poder económico en el ámbito político, y se liberaría a los partidos y candidatos de una influencia desproporcionada o indebida de patrocinadores interesados, sean públicos o privados.

Como otro punto de consideración hacia el futuro, también se deben preservar las oportunidades de que todos los ciudadanos participen en forma equitativa en el financiamiento de los partidos de su preferencia, lo que además implicaría una provisión de recursos suficientes a los contendientes políticos, que asegure una competencia política vigorosa y menos desigual.

Por ultimo, el abordamiento de la temática financiera en el sistema de partidos es relevante porque a través de ella se puede asegurar que cada contendiente tenga acceso a una parte de los recursos, de tal manera que se pueda apoyar en forma adecuada tanto a los partidos ya establecidos como a las fuerzas políticas

TESIS CON
FALSA DE ORIGEN

emergentes, evitando que se prolongue la decadencia de partidos políticos crepusculares o se propicie la proliferación de fuerzas políticas irrelevantes o frívolas, además de que se combate la corrupción, al propiciarse la transparencia que a su vez refuerce la confianza del electorado sobre el uso del financiamiento en los comicios.

3.3. RÉGIMEN CONSTITUCIONAL

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos define a los partidos como entidades de interés público, cuyos fines son promover la participación del pueblo en La vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional, y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

No es gratuito que tales normas constitucionales las podamos leer en el capítulo que regula "la soberanía nacional y la forma de gobierno", precisamente después de recoger la fórmula rousseauniana de que "la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo"; Y que "todo poder dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste".

Esto da a los partidos políticos el alto objetivo de ser los mecanismos, medios o instrumentos para que el pueblo, en uso de su soberanía, tenga entrada al ejercicio del poder público y se plasme en realidad, en la mayor medida posible, el afán democrático de que los gobernados nos sometemos con gusto a un gobierno con tal de que sea de nosotros mismos.

Además de señalar sus fines, la Constitución provee a los partidos políticos de las condiciones necesarias para la realización de objetivos tan elevados.

Al respecto, previene que participarán en la organización de las elecciones federales, junto con los ciudadanos y los poderes Ejecutivo y Legislativo, a través de un organismo público que regirá su actividad bajo los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo.

La propia Constitución también dispone que los partidos políticos tendrán derecho al uso, en forma permanente, de los medios de comunicación social; y que, en los procesos electorales federales, los partidos políticos nacionales deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular.

3.4. EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO

En lo que corresponde al financiamiento público, el sistema vigente en el ámbito

federal es muy completo por cuanto a los diferentes rubros que contemplan los cuatro diferentes tipos o cajones. El primer tipo de subsidio se refiere a la fuerza electoral y se distribuye en forma equitativa, correspondiéndole mas fondos a los partidos que hubieran obtenido una mayor votación. El segundo rubro se distribuye en forma igualitaria entre los diversos partidos y constituye el 10% de la cantidad total que se distribuya por fuerza electoral (artículo 49.1, a y b).

La idea de que el subsidio no debe deformar o distorsionar la voluntad del electorado, sino que con votos deben determinarse los resultados de las elecciones, es afán con el principio de distribución equitativa de los recursos provenientes de fondos públicos. El principio de distribución igualitaria del subsidio y del financiamiento de los partidos políticos con pocos votos concuerda mas con un principio de proteccionismo electoral de las minorías. Ambos principios pueden combinarse para lograr un punto medio, que aproveche las ventajas de los dos sistemas.

El tercer tipo de subsidio, de subrogación en las contribuciones que los diputados y senadores hagan a sus partidos, pareciera ser que se trata de un subsidio por fuerza electoral; sin embargo, habría que tener en cuenta que el sistema mayoritario, que todavía es dominante, implica una sobre representación de la mayoría, sobre todo en la Cámara de Senadores. En la Cámara de Diputados, con su sistema mixto con dominante mayoritario, la asignación de diputados por el principio de Cociente rectificado tiende a sobre representar ligeramente a los partidos pequeños, aun cuando no sea el típico principio de distribución, ya que también habría que recordar que se utilizan el de cociente de unidad y el resto mayor (artículo 49.1, c). El ultimo rubro de financiamiento publico en México parece ser mas meritocrático y aproximarse a la línea del financiamiento estilo matching funds, debido a que se cubren el 50% de los gastos anuales comprobados de educación y capacitación política realizados por los partidos políticos, y que haya sido erogados en las siguientes actividades: educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como en tareas editoriales (artículo 49.1, d).

El ultimo rubro de financiamiento también tiene la desventaja de vincularse con actividades que puedan no estar directamente relacionadas con los gastos de campaña. Lo mismo podría decirse del 50% de la cantidad que corresponde al financiamiento por fuerza electoral, porque también se destinan a gastos diversos de la campaña electoral propiamente dicha, habida cuenta de que se deben distribuir el 20% en el primer año siguiente al en que hubieran tenido lugar las elecciones federales. El restante 30% se distribuye en el segundo año y, finalmente, el 50% restante en el año de elecciones federales. Sin embargo, no puede garantizarse que la disminución escalonada del subsidio por fuerza electoral, a lo largo de tres años, no implique que se acumulen parte de los ingresos de los primeros dos años para gastarse en las campañas del tercero.

Debido a que la acreditación de los gastos en materia de educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como tareas editoriales es anual y además debe comprobarse con documentación ad hoc, existe una mayor certeza de que el gasto realizado en los años en que no se celebren

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

elecciones tiene un destino distinto al de las campañas políticas.

Existen varias disyuntivas importantes en materia de financiamiento público. La primera es si se otorga exclusivamente para gastos electorales —de inspiración jurisdiccional constitucional alemana o también para gastos corrientes de los partidos fuera del periodo electoral propiamente dicho, que es una postura característica del sistema italiano. México ha optado por dar ambos tipos de subsidio, para gastos electorales (o "gastos de campañas") y no electorales (o de tipo "administrativo"), como ocurre en la mayoría de los países de Europa, como Italia, España y Grecia. La decisión ha sido acertada, ya que una crítica que frecuentemente se hace a los partidos políticos es la de que son "electoreros", por lo que si solo se subsidiaran las campañas se reforzaría el carácter "electorero" de aquellos partidos que lo sean y se estimulara a que lo fuesen los demás.

Por otra parte, el alto índice de abstención puede atribuirse en parte al nivel de la cultura política existente en nuestro país, de ahí que las actividades de educación cívica y promoción del voto sea de una gran importancia para poder elevar el nivel de la cultura política en México y propiciar una mayor movilización de la población en torno a los partidos políticos y en las elecciones, para poder abatir el índice de abstención y lograr votaciones más copiosas, que a su vez legitimen en mayor medida el sistema político-electoral.

Un elemento de diferenciación entre los sistemas de subsidio a las actividades electorales lo constituye la disyuntiva de destinar los fondos públicos directamente a los candidatos, como ocurre en el sistema estadounidense, o a los partidos políticos, como en los sistemas parlamentarios europeos. Sin pretender abordar el tema in abstracto o con referencia a otros países, en México el otorgamiento de fondos públicos directamente a los partidos políticos es la mejor solución posible. En efecto, debe tenerse en cuenta que el sistema pluripartidista es aun endeble y relativamente reciente, como consecuencia de que por una parte el pluralismo político data prácticamente de la vigencia de la ley electoral de 1977 (LOPPE), que fue cuando se adopto la modalidad de elegir por representación proporcional 100 de los 400 diputados de la Cámara baja, que en 1986 se aumentó a 200 diputados por el principio de representación proporcional en un universo camenal de 500 diputados.

Por otra parte, no fue hasta las elecciones de 1988 que la oposición conjuntamente obtuvo el 40% de la votación, lo que se ha traducido en que se haya podido presentar por primera vez la posibilidad real de alternancia política en gran escala en la Cámara de Diputados y en gubernaturas (hasta ahora tres), y que haya sido posible la elección de tres senadores representantes de partidos minoritarios, también por vez primera, en la historia de nuestro sistema político electoral. Adicionalmente, debe considerarse que el partido de oposición de izquierda con mayor votación, que es el PRD, es también de reciente creación, pues obtuvo su registro después de la elección federal de 1988.

Con todo lo anterior, es perfectamente demostrable que el moderno sistema de pluralismo partidario, con posibilidades reales de alternancia política es muy reciente, pues antes de la ley electoral del 77 prácticamente existía un sistema de partido

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

dominante y una oposición de tipo marginal sin pasividades de alternancia y con una escasa representación en los Organos electorales, todo ello en virtud del carácter regional o de enclave de los partidos de oposición y de la existencia de un sistema de mayoría con representación de minorías, donde no era posible la representación proporcional en el Congreso y mucho menos en los ámbitos locales o municipales. En realidad, lo que existía era un sistema de representación de diputados de minoría, que tenía límites máximos (o "candados" como se les llama comúnmente) de participación para los partidos minoritarios en el interior de la Cámara de Diputados.

El sistema incipientemente pluripartidista y con posibilidades reales de alternancia, aun está en proceso de consolidación. En esas condiciones destinar el financiamiento público directamente a candidatos sería desaconsejable, porque no solo obstaculizaría la consolidación del pluripartidismo, sino que propiciaría un aventurerismo político de líderes carismáticos —en el mejor de los casos— o de caciques y de personalismos políticos, pues ya sin la disciplina de la participación de los partidos políticos se perdería coherencia en las posiciones políticas e incluso hasta el punto de referencia que constituye cada partido para la articulación de políticas de corto y mediano plazos y para el desarrollo de nuevas carreras políticas.

En un incipiente sistema de partidos que aspira al pluralismo y pretende alejarse del sistema de partido dominante, los partidos de oposición existentes son no solo una fuente institucional permanente de crítica al gobierno y de propuestas alternativas a sus políticas, sino que constituyen un elemento grave en el equilibrio de poderes al representar el contrapeso mas organizado y permanente al partido dominante. Solo el poder detiene y limita al poder, y parafraseando a Montesquieu se podría decir que solo organizaciones políticas mis vigorosas, tanto en lo político como en lo financiero, de acción permanente y reguladas por el derecho, pueden oponerse constructivamente al poder institucionalizado ofreciendo vis a vis alternativas o propiciando la autocritica y la rectificación del curso de acción del poder del Estado.

Otra de las grandes disyuntivas que se ofrecen, en materia de subsidio a los partidos políticos, está constituida por la polaridad existente entre los principios de igualdad y equidad. Conforme al primero, se debería distribuir entre los partidos políticos una suma igual, sin atender a elementos cuantitativos o cualitativos. El efecto más importante de este tipo de financiamiento es excluir el factor constituido por la votación, de tal manera que el partido con mis votos y el que menos votos tuviera, recibirían exactamente el mismo subsidio.

Aparentemente, la solución anterior podría aparecer como la mis justa; sin embargo, habría que tomar en consideración dos aspectos: primero, la equidad puede resumirse en el principio de dar a cada cual lo que le corresponde, o sea, tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales; segundo, el principio que debe privar en materia de subsidio es el de propiciar una competencia vigorosa, pero no de influir en el resultado de las elecciones. Conforme a este principio, es el electorado quien debe decidir en las urnas, los resultados electorales no deben ser un efecto del subsidio. Consecuentemente, deben considerarse las preferencias de los electores, de manera que si se favorecen mis a unos partidos que a otros, ello debe reflejarse también en la

asignación de los subsidios.

Un subsidio igualitario que no hiciera diferencias entre la votación de los partidos podría tener el efecto de desincentivar el surgimiento y consolidación de mayorías, con el resultado de promover la pulverización de la voluntad del electorado y obstaculizar la formación de una mayoría estable, con el consiguiente riesgo de generar un sistema de equilibrio inestable.

A la inversa, en un sistema de financiamiento que exclusivamente adopte el principio equitativo o lo privilegió, podría generarse el efecto de que se preservara el status que y sé desincentivará la formación de nuevas fuerzas políticas, así como que se evitara la consolidación de las de dimensiones medias. En este caso, la consecuencia no deseada podría ser el anquilosamiento del sistema de partidos.

Como puede apreciarse por lo anteriormente expuesto, la consagración exclusiva de los principios igualitario o equitativo no es recomendable, ya que lo procedente es lograr una posición equilibrada entre ambos. Dicha posición no precisa de ser equidistante de ambos principios polares, puesto que en este terreno no puede haber formulas preconcebidas que resuelvan los problemas concretos, sino que depende de las particularidades que ofrezca cada sistema de partidos, de su evolución y de la constelación de intereses y tendencias que se cristalicen en el prisma de su sistema electoral.

Finalmente, para el caso de México podría ser recomendable incrementar el porcentaje que representa el subsidio igualitario con respecto del basado en el principio de equidad que se distribuye en función de los votos obtenidos por cada partido. Bajo la vigencia de las leyes de 77 y 87, el 100% del subsidio se distribuía por fuerza electoral, pero en la actualidad, la Ley del 90 distribuye 90% por fuerza electoral y 10% por cuota fija. Quizá fuera conveniente incrementar este último principio para que se distribuya el 80% por fuerza electoral y el 20% por cuota fija, como sucede en el sistema italiano.

3.5. PERSPECTIVAS DEL FINANCIAMIENTO PRIVADO EN MÉXICO

El estudio del tema del financiamiento privado es de capital importancia, ya que la tendencia actual en los países desarrollados va en el sentido de ampliarlo vis a vis el financiamiento público. Por un lado, se argumenta que el financiamiento privado puede dar una mayor autonomía a los partidos frente al Estado, y además se considera que el incremento del porcentaje de este financiamiento tendría a reactivar a los partidos; finalmente, los acercaría mas a sus bases, debido a que para obtener mas financiamiento deberán mantenerse en mayor contacto con sus simpatizantes y manifestarse de manera más receptiva a sus valores y opiniones, representando de esta manera con más fidelidad a sus votantes.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Para incrementar la participación del financiamiento privado como porcentaje del financiamiento total, se han propuesto desde la reducción del subsidio público hasta los matching funds del sistema norteamericano, en que el gobierno otorga un subsidio igual al monto recolectado por particulares. Incluso, se podría pensar en que se legislen topes de financiamiento público, de tal manera que no exceda de una cantidad equivalente a un porcentaje del financiamiento privado, medida ésta que sería la inversa de la aplicada en España, a través de la cual la Ley de Financiación de los Partidos impide que éstos en su conjunto reciban más del 5% de la cantidad total destinada al financiamiento privado. Una medida como la que se propone implicaría para el caso de que el financiamiento público no exceda, por ejemplo, del 50% del recibido por vía privada.

Aun cuando la tendencia descrita parezca ser preponderante en países desarrollados, no puede menos que advertirse que no es aplicable en forma indiscriminada a nuestro país. El sistema mexicano de partidos propiamente comienza con la Constitución de 1917, y su versión moderna de sistema relativamente plural y multipartidista data de la reforma electoral de 1977. Por ello, puede decirse que el sistema moderno de partidos es relativamente reciente en México. Incluso en el caso del partido mayoritario de izquierda, el PRD, se trata de un partido de reciente fundación y en proceso de consolidación.

Adicionalmente, es necesario tener en cuenta la interdependencia existente entre el sistema político y económico, sobre todo por lo que hace a los partidos de izquierda o socialistas. En los países subdesarrollados, el ingreso promedio del jornalero, obrero o campesino, les permite excedentes que puedan traducirse en ahorro, capacidad de crédito o disposición de sumas que pueden destinarse a cuotas para los partidos de masas. Desgraciadamente, tal no es todavía el caso para los trabajadores en México, que devengan salario mínimo o que ni siquiera llegan a percibirlo.

Los grandes partidos de masas europeos que suelen responder a los intereses de sindicatos y trabajadores son sostenidos en un porcentaje importante por las aportaciones de los afiliados, individualmente o a través de sindicatos, como es el caso del Partido Laborista en Gran Bretaña o el Partido Social Demócrata en Alemania. En México, tal situación no sería posible en la actualidad por las razones explicadas en el párrafo anterior. Por ello, el Estado debe mantener el nivel actual de subsidios, especialmente por lo que corresponde a los partidos de izquierda o a los que representan los intereses o perspectivas de trabajadores del campo y la ciudad.

En lo referente a las tendencias dominantes en materia de financiamiento de partidos políticos en Europa, éstas son en el sentido de no limitar excesivamente los techos al financiamiento privado por varias razones:

En primer término, por la tendencia encaminada a promover al financiamiento privado sobre el público, o por no menos a propiciar un equilibrio entre los dos. En función de ello, se ha considerado que restringir excesivamente los límites del financiamiento privado lo desincentivaría.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Por otra parte, los límites al financiamiento privado son difícilmente compatibles con las disposiciones constitucionales en materia de libertad de expresión en la mayoría de los países, de ahí que en los Estados Unidos sólo se imponen los límites al financiamiento privado de personas físicas cuando se aceptan fondos públicos para el financiamiento de campañas presidenciales. Aun así, los límites solo se refieren a las aportaciones a los candidatos y no a los partidos que los postulan.

Adicionalmente, y a pesar de la prohibición anterior, una persona puede incrementar sus contribuciones a una campaña presidencial por sobre el límite permitido, si se incorpora a un comité de financiamiento político (political action committee), destinado a contribuir a la campaña política del mismo candidato, ya que los PAC's, tienen un límite superior de aportaciones con respecto de las personas físicas. Así, teóricamente una persona podría incorporarse a varios PAC's, por ejemplo, al que se organice en su lugar de trabajo o su área residencial o con respecto de alguna actividad profesional, científica o social, y poder contribuir con cantidades y calidades diferentes a las de contribuyente-elector, debido a que según la Federal Electoral Campaign Act cualquier grupo de personas que done mis de mil dólares anualmente a un partido, automáticamente se convierte para dichos fines en un PAC.

Por último, una limitación excesiva de las contribuciones que generan el financiamiento privado puede tener el defecto de estrangular el financiamiento de los partidos políticos o hacerlos más dependientes del financiamiento público. En efecto, una limitación poco realista de las aportaciones privadas podría tener como resultado el promover la transgresión sistemática de las normas que regulan en forma asfixiante a esas aportaciones, haciendo proliferar las maniobras fraudulentas e ilegales.

En materia de ámbito personal de las limitaciones a las aportaciones privadas, no hay un consenso general al respecto. En los Estados Unidos, a escala federal, se prohíbe que las corporaciones mercantiles y los sindicatos como tales contribuyan a las campañas políticas.

Sin embargo, en la mayor parte de los países europeos solo existen limitaciones relativas, como solicitar permisos o acuerdos específicos de sus socios o agremiados. De hecho, como se ha mencionado en muchos países, las corporaciones mercantiles y los sindicatos no solo contribuyen abiertamente al financiamiento de los partidos, sino que además constituyen sus principales fuentes de recursos. Por ejemplo, los sindicatos en el caso del Partido Laborista, o las corporaciones mercantiles en el caso del Partido Conservador, en la Gran Bretaña.

Aun en el caso de Estados Unidos, donde se prohíbe la aportación directa de corporaciones mercantiles y sindicatos a las campañas de candidatos en el ámbito federal, es posible salvar tal obstáculo si se organiza un PAC, de tal forma que los integrantes de las corporaciones o sus empleados puedan contribuir al financiamiento de una campaña.

Sobre este ultimo punto especial, que es el de las donaciones de sociedades y sindicatos para fines politicos, recientemente en Inglaterra se suscito una interesante polémica al respecto con La iniciativa de reforma que a mediados de los ochenta promovía el entonces gobernante Partido Conservador, en el sentido de que los sindicatos no realizarían donaciones de manera corporativa (contract in), sino que los miembros de esos sindicatos tuvieran la libertad para realizar tales donaciones si lo deseaban o no (contract out).

Ante esa iniciativa, el Partido Laborista, que como se sabe recibe su principal financiamiento de los sindicatos (entre 80% y 90%), si bien es cierto que reconoció lo injusto de la obligación de los afiliados a aportar cuotas a un partido determinado, recomendó que para el interior de cada sindicato se creara un fondo especial para donaciones políticas al partido preferido que sería de tipo corporativo, dejando por otra parte en completa libertad individual a los obreros y agremiados de participar con el partido de su preferencia.

Además, ese partido recomendó que la legislación mercantil societaria (Companies Act of 1967) fuera revisada, a efecto de que las corporaciones, principales promotoras económicas del Partido Conservador (se considera que alrededor de 55% de los fondos de ese partido), tuvieran como facultad expresa en sus actas de constitución (memorandum and articles of association) la posibilidad de dar contribuciones con fines políticos, mediante la demostración y aprobación a cargo de los miembros del Consejo de Administración (the board) en la rendición del informe anual (annual general meeting) que dicha organización de fin político (party political purpose) le acarrearía un beneficio comercial a esa empresa.

En el caso de México, y teniendo en cuenta la posibilidad de modificaciones importantes en los indicadores económicos, sería imprescindible que los límites de gasto se fijaran para cada proceso electoral. Consecuentemente, la legislación solo debería contener la mención de los órganos y los procedimientos, así como la enunciación de criterios generales para determinar los límites. El órgano que parece más idóneo para realizar esta tarea, es el Consejo General del IFE, que además de contar con la representación de los partidos, tiene a su disposición la infraestructura Óptima de las Direcciones Ejecutivas de Organización Electoral y la de Prerrogativas y Partidos Políticos. Habida cuenta de la disparidad en materia de niveles e indicadores económicos en los distritos y circunscripciones de las diferentes regiones de la República, sería muy recomendable que los límites máximos de gastos electorales se fijaran en forma diferenciada para las distintas regiones y zonas.

Finalmente, habría que tener en cuenta que en algunos países, como lo Estados Unidos, existen formas de aportaciones de recursos financieros para fines políticos, que no se incluyen dentro de las limitaciones legales, y que ya han sido mencionadas con anterioridad, por ejemplo, los "gastos independientes", que formalmente no se dirigen a apoyar a algún candidato, a pesar de que aborden cuestiones políticas de actualidad o de interés general para una comunidad durante el transcurso de una campaña política. Igualmente, se excluyen las aportaciones que tienden a promover el voto sin favorecer expresamente a algún candidato.

3.5.1. Financiamento

De las tres formas clásicas de financiamiento de partidos políticos, en México, a partir del Decreto del 18 de diciembre de 1963, que reformó y adicionó la ley electoral de 1951, se introdujo la figura de las exenciones fiscales para los partidos políticos legalmente registrados. Posteriormente la Ley Federal Electoral de 1973 estructuró un capítulo de prerrogativas a los partidos políticos que a las exenciones fiscales añadió las franquicias postales y telegráficas, así como el acceso a la radio y televisión nacionales. Las leyes electorales de 1977, 1987 y 1990 han ido ampliando el ámbito de las prerrogativas y de las subvenciones políticas a los partidos. No obstante, como puede apreciarse, únicamente se ha regulado el financiamiento público de los partidos. A la fecha no existe ninguna regulación sobre el financiamiento privado, lo que resulta altamente paradójico, porque éste en otros países, constituye la forma más socorrida de financiamiento.

Respecto al financiamiento privado, sería conveniente que la legislación electoral y política regulará las distintas formas a través de las cuales los particulares aportan a los partidos, en especial las siguientes:

3.5.2. Cuotas de los afiliados

Esta vía implica el pago de una cantidad periódica partido, realizada por un afiliado. Pueden establecerse criterios: primero en función de una cantidad única todos los afiliados, y en segundo lugar, atendiendo la cantidad proporcional a los ingresos de los afiliados.

En el principio de la historia de los partidos, la principal fuente de ingresos la constituyen las cuotas de los miembros, así como las aportaciones de las fracciones parlamentarias y de los órganos de dirección de los partidos. Radicales franceses, por ejemplo, nutrieron las finanzas su partido en un porcentaje superior al 50%. Hoy en se dice que el SPD alemán recibe de sus afiliados a través de cuotas, la tercera parte de los ingresos del partido. Inglaterra un porcentaje muy alto de las finanzas del partido laborista provienen de las cuotas de sus miembros

Las aportaciones económicas de los parlamentarios juegan un papel cada vez menor en relación con los donativos y las subvenciones públicas; sin embargo, en algunos las aportaciones de los parlamentarios representan cerca del 10% de los recursos partidarios.

En Estados Unidos se pretendió que los funcionarios que deben el empleo al partido gubernamental aporten a las finanzas de los partidos. Esta es una práctica que se ha desechado en la mayor parte de los países, incluyendo a los propios Estados Unidos. La comisión alemana de 1983 que estudió el financiamiento de los partidos, consideró que estas aportaciones eran anticonstitucionales puesto que violaban el principio de libre representación.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El problema jurídico que se presenta por la falta de pago de las cuotas y de otras aportaciones, es que el partido no dispone de medios coactivos para el desembolso. Se dice que la expulsión del partido por esa razón no es una sanción en sentido estricto. Por otra parte, puede resultar contraproducente para un partido exigir coactivamente el pago de cuotas; por esa razón se entiende el cumplimiento de esa obligación más como un lazo de simpatía o ideológico, y no como una obligación estrictamente jurídica.

3.5.3. Donativos

Aquí estamos en presencia de uno de los aspectos más delicados del financiamiento de los partidos. En una sociedad democrática no son concebibles los donativos de instituciones públicas a los partidos. En México ésta ha sido una práctica común para favorecer al partido dominante. Las últimas reformas en materia electoral prevén algunos tipos delictivos que se encuadran en estos supuestos; sin embargo, las sanciones no son suficientemente graves. En otros países, esta práctica, que en Italia se conoce con el nombre de *sottogoverno*, constituye un verdadero cáncer que ha corrompido la totalidad de la vida pública. El antidoto contra este tipo de vicios solo puede ser el aumento en las sanciones tanto a los funcionarios como a los de los partidos, así como la publicidad escrupulosa de finanzas partidarias, y reconocer que lo único que debe quedar autorizado es la subvención pública prevista por leyes.

Es práctica común en casi todas las legislaciones donativos procedentes del extranjero, el COFIPE, artículos 25.Ic y 38.Ih, prohíbe este tipo de donativos la actualidad hay una tendencia en la legislación a permitir los donativos del exterior bajo ciertas normas y límites.

En Alemania se admite la práctica de los donativos privados. Se exige la publicidad respecto a quien es el donante, y obviamente, se prohíbe determinados tipos nativos. Por otra parte, se concede la posibilidad de desgravarlos de la declaración personal del impuesto renta. En ese país la entrega de donativos es a la luz de los artículos 2.1 y 9.1 de la ley de Bonn, así como de los derechos de participar en la formación de la voluntad política, según los artículos 20.2, 33.1 y 38 de ese código fundamental. El proceso donativos adquiere una gran importancia cuando se permiten mediante ley, bonificaciones o penalizaciones de orden tributario. En tales casos se afecta o se puede afectar el imperativo de la igualdad de oportunidades y participación del ciudadano en el proceso de la formación de la voluntad política.

1) Teniendo en cuenta que el estado ha de considerar el derecho de los ciudadanos a la misma participación en la toma de decisiones políticas a la hora de conceder ventajas fiscales para las asignaciones a partidos políticos sería lógico que solo obtuvieran beneficios fiscales las asignaciones de las personas físicas, pero no las de las personas jurídicas (entidades, asociaciones de personas y masas patrimoniales en cuestiones de la ley del impuesto de sociedades). Estas como tales no tienen derechos de intervención política, por lo que desde un principio quedan

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

excluidas de la igualdad democrática de los ciudadanos. Si sus asignaciones a partidos políticos obtuvieran beneficios fiscales se proporcionarían, en contra de la igualdad, posibilidades adicionales de influir con ventaja fiscal en la toma de decisiones políticas a todas aquellas personas físicas que estuviesen detrás de dichas personas jurídicas y actuaran a través de ellas.

3.5.4. Los derechos y las prerrogativas

La legislación secundaria se encarga de desarrollar estos principios constitucionales que protegen e impulsan a los partidos políticos. Al efecto, encontramos en el código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en vigor desde 1990, diferentes reglas para la formación y registro de estas "organizaciones de ciudadanos", así como sus derechos y obligaciones.

Entre los derechos de los partidos políticos encontramos el de participar la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral: postular candidatos en las elecciones; Formar frentes, coaliciones y fusionarse; Nombrar representantes el organismo responsable de organizar las elecciones, y establecer relaciones con organizaciones y partidos extranjeros. Podríamos decir que tradicionalmente se han reconocido estos derechos a los partidos políticos en nuestra legislación electoral.

Pero para que las agrupaciones políticas puedan ejercitar estos derechos, para que sea posible difundir y realizar sus postulados y principios ideológicos; para formar políticamente a sus afiliados e inducirlos a la participación activa en los procesos electorales; para apoyar a sus candidatos en los recorridos territoriales que requiere la realización de sus campañas políticas; en una palabra, para ofrecer a sus miembros la posibilidad de llegar al poder mediante el voto de los ciudadanos, los partidos necesitan recursos y apoyos, es decir, se requiere del financiamiento, del costeo de las actividades de los partidos políticos.

Para la satisfacción de estas necesidades, a partir de la Ley Federal Electoral de 1973 se incorporaron, en un capítulo especial, las "prerrogativas" de los partidos políticos, las cuales vienen a ser, así, los avios con que se les dota, con recursos del fisco, para que puedan ejercitar sus derechos de participación en la tarea política y cumplir, de esa manera, sus altos fines nacionales.

Nuestro legislador ha ido avanzando durante las últimas décadas en el otorgamiento de estos apoyos. Comenzó por otorgar algunas exenciones de impuestos desde 1963, ampliadas en el citado año 1973, ya como una "prerrogativa".

En este último año se adicionaron franquicias postales y telegráficas, así como acceso a radio y televisión durante los periodos de campañas electorales.

Posteriormente, en 1977 se hizo permanente el derecho a usar las frecuencias de radio y los canales de televisión; se regularon las exenciones fiscales, se regularon

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

con mayor detalle las franquicias postales y telegráficas, se dispusieron apoyos para sus tareas editoriales y se ordenó que los partidos deben contar en forma equitativa, durante los procesos electorales, con un mínimo de elementos para sus actividades encaminadas a la obtención del sufragio popular. De esta manera los partidos tendrán derechos a carteles, folletos, espacios para propaganda, locales para sus reuniones y auxilios en los recorridos electorales.

3.6. Diversas formas de financiamiento

Como se ve, los apoyos previstos eran fundamentalmente prestaciones en especie, pero en 1987 se dispuso además, dentro de las prerrogativas de los partidos políticos, financiamiento en efectivo mediante una fórmula ligada a las elecciones de diputados federales de mayoría relativa. Se tomaba el número de candidatos registrados, se multiplicaba por el "costo de una campaña para diputado" y así resultaba la cantidad total a distribuir entre todos los partidos. A cada partido se entregaba el importe proporcional que le correspondía según el número de votos que hubiera obtenido y de acuerdo con el número de curules ganadas.

Se trataba de un financiamiento trianual, aplicable a partir del año siguiente a las elecciones en proporción del 20% el primer año; 30% el segundo; y 50% el tercero, en el concepto de que los montos del segundo y tercer años podía incrementarse por acuerdo de la comisión federal encargada de los asuntos electorales.

Por tratarse de una ley expedida en febrero de 1987, las primeras erogaciones solo fueron bianuales, pues se otorgaron, en el mismo 1987 y en 1988, los porcentajes previstos en la ley: El 30% y el 50% respectivamente.

Después de las elecciones de 1988, se aplicaron las mismas disposiciones para del financiamiento del trienio 1989-1991, resultando un monto a ministrarse de 95,812 millones de pesos, el cual, al incrementarse con base en las previsiones de la ley, se elevó a 123,948 millones.

Aun estos cuantiosos apoyos resultaron insuficientes ante el enorme reto de estimular la formación y el fortalecimiento de un sistema de partidos políticos que refleje la pluralidad del país; por ello, en el actual código electoral, de 1990, el legislador decidió ampliar a cuatro las formas de financiamiento público.

3.6.1. Por actividad electoral

En primer lugar, el legislador refrendó con el nombre de financiamiento por actividad electoral el método de apoyo económico trianual introducido por la Ley de 1987.

Además lo elevó, pues su base de cálculo es ahora no solo la multiplicación del número registrado de candidatos a diputados por el "costo mínimo" de una campaña

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

para el mismo cargo, sino, además, la multiplicación del número de candidatos a senadores por el costo de una campaña electoral para obtener un escaño en el Senado. Dichos costos mínimos los debe determinar el Instituto Federal Electoral; la suma de los productos de tales operaciones aritmética constituye el monto trianual del financiamiento, que se entrega a cada uno de los partidos según las votaciones que hayan obtenido, tanto para diputados como para senadores.

Con base en las elecciones federales de 1991, para el trienio 1992-1994 se determinó un financiamiento total de 170,000 millones de pesos; para distribuirse, en 1992, el 20%; en 1993 el 30%; y el 50% en 1994, por ser año electoral.

También las anualidades de 1993 y 1994 son susceptibles de incremento por acuerdo del Instituto Federal Electoral, y en la sesión del presente mes se determinó que pasara de 51,016 millones a 60,490 millones de pesos viejos, es decir, un aumento del 18.57% respecto al monto correspondiente a 1993.

3.6.2. Por actividades generales

En segundo lugar, el Código de 1990 prevé la administración de financiamiento a los partidos políticos "por actividades generales como entidades de interés público".

Un importe equivalente al 10% del financiamiento trianual por actividad electoral se distribuye cada año, por partes iguales, entre los seis diferentes partidos políticos; a cada uno corresponde 2,834 millones. En 1993 se agregará igual suma para cada uno de los tres nuevos partidos que recibieron registro en la sesión del Consejo General del Instituto Federal Electoral, correspondiente al presente mes de enero de 1993, por lo que el monto global de esta forma de financiamiento ascenderá en este año a 25,617 millones de pesos.

Es de subrayarse que este apoyo económico no es, como el anterior, proporcional a la fuerza electoral de cada partido, sino que se otorga por un monto igual a cada uno de ellos con el fin de que puedan costear sus gastos de tipo general.

3.6.3. Por subroga del estado en las contribuciones de sus legisladores

También como un nuevo tipo de financiamiento, el Código vigente previene un apoyo pecuniario a los partidos políticos por subrogación del Estado en las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos.

3.6.4. Por Actividades especiales

Finalmente, un cuarto "cajón" de financiamiento que prevé el Código de 1990 es

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

el apoyo a los partidos políticos "por actividades específicas como entidades de interés público".

Se trata de estimular a las "agrupaciones políticas" para que lleven a cabo tareas de "educación y capacitación, investigación socioeconómica y política, así como tareas editoriales", de tal manera que los gastos que eroguen por estos rubros se reembolsan.

3.7. Acceso a los medios de comunicación masiva

El problema de la utilización de los medios de comunicación masiva en materia política ofrece uno de los problemas más interesantes y complejos. Si bien el acceso a esos medios no es todavía un factor decisivo, no puede menos que reconocerse que está convirtiéndose en un factor determinante del resultado de algunos procesos electorales. Es preciso tener en mente que Ross Perot prácticamente realizó su campaña política sobre la base de acceso a los medios de comunicación masiva, pues aun su organización de voluntarios no fue decisiva sino para el registro de su candidatura en algunos estados de la Unión Americana. Perot no fue propuesto por ningún partido político y no realizó una campaña tradicional, con apariciones personales y eventos multitudinarios, a pesar de lo cual ganó millones de votos.

El factor que representan los medios de comunicación en la educación de la población, la formación de la opinión pública y la obvia repercusión de ambos en el nivel de la cultura política, es innegable. No es práctico ni conveniente sugerir una vuelta al pasado, ya que las campañas políticas a través de los medios de comunicación masiva puede implicar una ventaja favorable frente a organizaciones y métodos más tradicionales, que no siempre han sido más democráticos en los países en desarrollo.

En materia de la utilización de medios de comunicación masiva con respecto a actividades electorales y a política partidaria, son aplicables los principios y disyuntivas abordados con respecto del subsidio de tales actividades por parte del Estado u organizaciones paraestatales. En especial, en el caso de los países donde los medios de comunicación son propiedad o se operan en forma total o parcial por el Estado o por una organización paraestatal. Así como en el caso de México, donde se asigna a los partidos políticos tiempo en esos medios a cuenta de la que le corresponde al Estado por ley.

La disquisición en materia de los principios de financiamiento igualitario o equitativo, es decir, asignados por cuota fija o en función de la fuerza electoral u otra manifestación cuantitativa —como la cantidad de escaños obtenidos— es también vigente en materia de asignación de tiempo en los medios masivos de comunicación. En México se asigna a los partidos políticos tiempo en los medios de comunicación conforme a los dos principios. El artículo 44 del COFIPE les otorga a cada uno de los

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

partidos una cuota fija de quince minutos mensuales, del tiempo que le corresponde por ley al Estado. Durante los periodos electorales se incrementa dicho tiempo en función de la fuerza electoral de cada partido, sin que se precise como se determinará dicha correspondencia. Además, se prevé la participación conjunta de todos los partidos políticos en un programa especial que establecerá y coordinará la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, para ser transmitido por radio y televisión dos veces por mes.

Por ultimo, a solicitud de los partidos políticos pueden transmitirse programas en cobertura regional con mínimos que no excedan de la mitad del tiempo asignado a cada partido para sus programas de cobertura nacional, y que se transmitan además de éstos. Tal disposición puede derivarse del carácter de "nacionales" que tienen los partidos políticos, a los que las autoridades federales han otorgado registro, lo que automáticamente implica que pueden participar en elecciones locales (artículo 36. del COFIPE).

En el terreno de las propuestas, y habida cuenta que el tiempo que corresponde a los partidos políticos en los medios de comunicación por fuerza electoral puede ser el más decisivo, sería conveniente que se explicitaran las normas y, de ser necesario, los porcentajes en que se incrementaría el tiempo, teniendo en cuenta el número de votos que los partidos políticos hubieran obtenido en la última elección, para hacer propaganda en los periodos electorales.

A reserva de que la explicación mencionada fuera realizada, puede recomendarse que la proporción en que se distribuya el tiempo otorgado en función de la fuerza electoral o conforme a cuota fija sea por lo menos en una relación de 80% para el primer caso y 20% para el segundo, para evitar el reforzamiento artificial de la mayoría, sin dejar de proveer a las minorías o a nuevas fuerzas políticas con un nivel mínimo garantizado de acceso a los medios de comunicación masiva. Otra medida que podría incrementar la participación igualitaria es el incremento de los programas de participación conjunta de todos los partidos políticos registrados. Adicionalmente, esto último le permitiría a las audiencias de los medios tener una visión de conjunto de los principios, programas y plataformas de los distintos partidos y compararlos, obteniendo sus propias conclusiones.

En lo que se refiere al acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación masiva existen consideraciones de orden cuantitativo y cualitativo que es preciso tener en cuenta si realmente se quiere hacer una distribución justa. Independientemente de que se utilicen criterios igualitarios o equitativos o una combinación de ambos, la distribución se enfrenta al problema de formular una que tenga en consideración no solo la amplitud del tiempo asignado, elemento estrictamente cuantitativo, sino también el horario y el día, así como la estación de televisión o la frecuencia de radio. Aun tratándose de la misma estación o frecuencia, las dimensiones de la audiencia dependerán del día y la hora de transmisión, elementos de orden cualitativo.

La distribución que tenga en consideración elementos de orden cualitativo es

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

más fácil de practicarse en términos de justicia cuando ya se cuenta con indicadores relativamente objetivos que tengan un alto índice de aceptación por los partidos políticos, por ejemplo cuando se cuenta con encuestas de ratings relativamente objetivos o poco controvertidos, ya que realizarlas supondría un consumo considerable de recursos.

En la actualidad, el sistema que se utiliza para asignar los dos programas semanarios entre los partidos políticos que hacen uso de su tiempo mensual, se realiza a de sorteos semestrales. Ciertamente ello garantiza lo menos no habrá una intención eficazmente implantada para lograr un efecto deliberadamente injusto en distribución del tiempo, pero no excluye que ello sea de hecho, ha habido quejas de partidos izquierda, en particular, cuyos representantes sus programas se transmiten muy temprano o muy en estaciones y frecuencias de bajo rating o en las infantiles" de la programación de la televisión, ciencia obviamente no resulta igualmente relevante resultados electorales.

Proponer un sistema de distribución en este solo implicaría rebasar sus propios límites, sino que requeriría de que fueran consultados previamente los políticos y expertos en comunicación. En principio sorteo no ha resultado de universal aceptación y por ello haya que excluirlo automáticamente, sería donde determinar si se puede utilizar una vez que se determinadas categorías y niveles de audiencia, conforme a horarios y días, así como a estaciones y frecuencias vez realizado esto, el sorteo podría funcionar por azar entre espacios de tiempo con el mismo audiencia o con niveles comparables. De otro modo no siendo vigente la crítica en el sentido de que el no solución el problema de distribución injusta, se distribuyen espacios en medios, horarios y días dispares.

Independientemente de la asignación de tiempos medios de comunicación masiva, de la que corresponde por ley al estado -lo que puede visualizarse como un subsidio en especie— permanece vigente la posibilidad de que partidos políticos compren tiempo con sus propios recursos. Esto último implicaría dos aspectos primero sería el del establecimiento de límites locales o por candidatura para los partidos políticos. Al respecto, serían aplicables los principios y observaciones formulados con anterioridad, en relación con los límites de gastos de campaña, por lo que no se reiterarán en lo que sean aplicables.

El problema de los límites generales o locales y por candidatura en materia de tiempo en los medios de comunicación, susceptibles de ser contratados directamente por los partidos políticos y los candidatos, hacen necesaria la reiteración de algunas consideraciones hechas en relación con las limitaciones a gastos electorales. En lo particular, deberían ser excluidos de tales límites la programación de noticias en radio y televisión o los programas habituales donde se hagan reportajes o mesas redondas con o sin la intervención de audiencia pública, siempre que sean imparciales y objetivos, pues de otra manera se estaría infringiendo el derecho a la información, que no puede ser limitado indebidamente por ley, reglamento o acto de autoridad alguna, y que está expresamente garantizado por la Constitución en su artículo sexto, in fine. Además, la democracia cuenta como uno de sus requisitos esenciales el derecho de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

información, sin el cual la elección de un votante no podría ser ni libre ni real.

Asimismo, también deberían de excluirse de los límites los gastos independientes, cuando los programas en cuestión se limiten al análisis y manifestación de posiciones en torno a los problemas económicos, políticos y sociales de actualidad, sin hacer proselitismo directo por candidatos o por partidos. Igualmente, sería conveniente excluir las actividades que tengan por objeto la promoción del voto y del empadronamiento y credencialización electorales, siempre que no se haga proselitismo por ningún partido o candidato. En este caso, las actividades en cuestión no solo no deben limitarse, sino que incluso deberían incentivarse, ya que redundaría en el beneficio de la democracia electoral, como progreso total, y por lo mismo beneficiarla en general a todos los partidos auténticamente democráticos. Adicionalmente, una restricción legal o reglamentaria a las actividades arriba descritas, sería inconstitucional y violatoria a las libertades de expresión e información, consagradas en el artículo sexto constitucional.

El otro aspecto que suscita el tema de la compra del tiempo en medios de comunicación masiva es el de que las tarifas sean uniformes para todos los partidos políticos, en igualdad de circunstancias, es decir, con horarios y días, así como en frecuencias y estaciones comparables. En este sentido, el artículo 48 del COFIPE dispone que el IFE solicite oportunamente a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes su intervención, para que los concesionarios de radio y televisión les proporcionen las tarifas que regirán para los tiempos que los partidos políticos pudiesen contratar, a partir de la fecha de registro de sus candidatos, estableciendo además que las tarifas correspondientes no deben ser superiores a las de la publicidad comercial.

Finalmente, en materia de utilización de tiempo de los medios por parte de los partidos políticos, no solo es critico el día, horario, así como a frecuencia o estación, sino también la forma de presentación de las ideas. Los medios de comunicación masiva requieren de lenguajes e imágenes idóneas, para que el mensaje enviado pueda ser eficazmente proyectado. En consecuencia, es imprescindible la utilización de expertos en la materia. Adicionalmente, los gastos de producción suelen ser en particular elevados en algunos casos, como es el de la televisión. Por todo ello, para que los partidos políticos estén en igualdad de circunstancias, no solo es necesario proveernos de tiempo, sino dotarles, hasta donde sea posible, de los apoyos material y humano imparciales y objetivos.

A este respecto, el COFIPE prevé, en el artículo 45.3, que la Comisión de Radiodifusión debe contar con los elementos humanos y técnicos suficientes para garantizar la producción y la debida difusión de los mensajes de los partidos políticos. En este sentido, sería recomendable ponderar la conveniencia de que el IFE hiciera una inversión en recursos materiales y humanos para las tareas de producción de programas de radio y televisión, a fin de que los partidos que lo requieran tengan el acceso a los apoyos necesarios. Por ultimo, los profesionales y técnicos encargados de este tipo de tareas deberían garantizar niveles mínimos y adecuados de competencia profesional, conforme a los estándares de los diferentes medios, además

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

de que deberían ser considerados dentro de la estructura técnica y/o directiva del Servicio Profesional Electoral del IFE.

3.7.1. Acceso a radio y televisión

Veamos ahora cómo regula el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales el financiamiento en especie para los partidos políticos.

Una prerrogativa de mucha importancia para los partidos es su derecho a usar el tiempo que corresponde al Estado en las frecuencias de radio y en los canales de televisión. Cada partido tiene derecho a usar estos medios durante quince minutos mensuales y las transmisiones se incrementan en periodos electorales en forma proporcional a su fuerza electoral. Además de los programas de cobertura nacional a solicitud de los partidos se podrán transmitir programas de cobertura regional. Adicionalmente, todos los partidos tendrán derecho a participar conjuntamente en un programa especial que se transmitirá por radio y televisión dos veces al mes.

Para el ejercicio de estos derechos funciona la Comisión de Radiodifusión del Instituto Federal Electoral, en donde participan activamente representantes de cada partido político. Este organismo, que celebra sesiones ordinarias mensuales, tiene como finalidad la producción y difusión de los programas de radio y televisión y el trámite de la apertura de los tiempos correspondientes. Cada partido político debe presentar a la Comisión los guiones técnicos para la realización de los programas y la Comisión cuenta con los elementos humanos y técnicos suficientes para garantizar la calidad en la producción y en la difusión de los mensajes que los partidos deciden enviar a la ciudadanía a través de estos medios de comunicación social.

3.8. Franquicias para el uso de correos y telégrafos

Por otra parte, los partidos políticos tienen, a la Ley Federal Electoral de 1973, derecho a usar y telégrafo sin costo dentro del territorio conforme al Código vigente, los comités nacionales, estatales y distritales de los partidos políticos tienen derecho a utilizar franquicias postales y telegráficas; de los comités municipales tienen solamente derecho al uso de franquicias postales.

Los partidos políticos necesitan para el uso de estas franquicias acreditar ante la Dirección Ejecutiva de prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto, a dos por cada uno de sus comités mencionados.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Dicha Dirección Ejecutiva gestiona, en el caso de la franquicia postal, el señalamiento de la oficina en partidos podrán depositar su correspondencia propaganda y publicaciones periódicas; y en el caso del servicio telegráfico, la expedición de franquicias correspondientes para utilizar ese medio de solamente procederá en caso de emergencia, si usarse para fines de propaganda, asuntos de interés personal no destinados a domicilios en la misma zona urbana de giro.

3.9. Prerrogativas en materia fiscal

De acuerdo con las disposiciones vigentes, los partidos políticos tienen, además, un régimen fiscal especial para el cumplimiento de sus actividades.

La Ley del Impuesto sobre la Renta establece que no son contribuyentes de tal gravamen, salvo algunas excepciones y solo tienen obligaciones como retenedores cuando hagan pagos a terceros.

El Código complementa su régimen fiscal privilegiado: no pagan impuestos ni derechos por rifas ni sorteos, ferias o festivales y otros eventos que tengan por finalidad allegarse recursos para el cumplimiento de sus fines.

Tampoco pagan impuestos sobre la renta al enajenar bienes inmuebles ni por ingresos que provengan de donaciones.

Igualmente están exentos de impuestos por la venta de los impresos que editen y por el uso de equipos y medios audiovisuales para su propaganda.

3.10. Deber de información

En resumen, por los cuatro tipos de apoyo del fisco en efectivo a los partidos políticos tienen el deber de informar al Instituto Federal Electoral sobre el empleo de las sumas recibidas, y en este punto tenemos un campo fértil para introducir modificaciones a nuestro sistema electoral que perfeccionen los mecanismos de apoyo en efectivo a los partidos políticos.

3.11. La publicidad y transparencia del financiamiento

El problema de las limitaciones al financiamiento de campañas se encuentra vinculado con el de las prohibiciones absolutas, que ya fue mencionado anteriormente en relación con las corporaciones mercantiles y los sindicatos en los Estados Unidos. En esta materia, no hay principios generales, pues las prohibiciones absolutas varían según la historia de cada uno de los sistemas políticos y dependen de las

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

circunstancias específicas de los factores y grupos de poder.

Sin embargo, es universal la prohibición a que el Estado, Entidades federativas y municipios contribuyan directamente al financiamiento de partidos políticos o candidatos, al margen del financiamiento público y abierto. Además, es prácticamente generalizada la prohibición de que los extranjeros que no estén autorizados a votar puedan contribuir al financiamiento de campañas políticas, sean personas o corporaciones. En ambos casos queda abierta en cada país la cuestión de determinar cuándo se considera que una empresa está controlada por el Estado o por extranjeros, dependiendo de su forma de constitución y del porcentaje de acciones controladoras del capital, como por ejemplo, en Alemania una empresa extranjera que cuente con 50% de capital social alemán si puede hacer donaciones políticas a algún partido alemán.

El problema del financiamiento proveniente de fondos eclesiásticos también es resuelto en forma diferente en cada país. Donde existen partidos abiertamente afiliados a una religión o iglesia, permitido por las leyes, ésta puede ser un factor fundamental en su financiamiento. Lo mismo puede suceder en los países donde haya religiones de Estado. En México, donde la Constitución y las leyes prohíben la intervención de las Iglesias en materia política, en congruencia debe excluirse el financiamiento de partidos con fondos eclesiásticos, aun cuando los feligreses y los clérigos pudieran hacer aportaciones de su patrimonio privado.

Por otra parte, las aportaciones de particulares y corporaciones están sujetas en algunos países a un régimen de publicidad, la que se realiza a través del "desglose" de las mismas (disclosure) en el rendimiento y presentación de los estados financieros anuales de cada partido. A favor de la publicidad en las aportaciones a candidatos y partidos políticos, se argumenta que es necesaria para un régimen de transparencia. En contra de la publicidad, se ha argumentado que constituyen una violación al principio del secreto del voto.

Adicionalmente, puede argumentarse que en los países donde la violencia electoral es endémica, la publicidad de aportaciones de particulares no solo violaría el secreto del voto, sino que los pondría en una situación de ser víctimas de la violencia o de intimidaciones, que terminarían por desincentivar las aportaciones y podrían frustrar una expansión del sistema de financiamiento privado.

Por ello, aun cuando pudiera admitirse algún principio de registro y, consecuentemente, la posibilidad de verificar la exactitud de los montos generales de las aportaciones, en principio parece conveniente establecer un sistema de publicidad de aportaciones que implicaría un acceso indiscriminado del público en general.

La publicidad de las aportaciones privadas para los candidatos y partidos presenta un problema operativo adicional en los países con un elevado número de habitantes, ya que el mecanismo para implantarlo, sus controles y los instrumentos de publicidad representarían un verdadero reto de organización, y requerirían de sistemas de documentación e informática de grandes magnitudes. Todo lo anterior implicaría la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

utilización de recursos humanos y materiales que requerirían de gastos de inversión y operación cuantiosos.

La imposibilidad física de operar sistemas de registro y publicidad de un gran número de aportaciones por sumas inferiores y no significativas, así como el gasto desproporcionado de fondos que ello implicaría, con resultados dudosos o irrelevantes para el sistema electoral, ha hecho que en algunos países solos se requiera de la publicidad de aportaciones cuantiosas. Por ello, se ha fijado una cifra límite por debajo de la cual no se requiere de registro ni de publicidad. Naturalmente, los ciudadanos que quisieran hacer aportaciones podrían notificarlo a alguna autoridad hacendaria o electoral, pero conservándose la confidencialidad para preservar el secreto del voto, como es el caso de Grecia, en donde solo se desglosa una donación privada si ésta es mayor de los 200 mil dracmas.

El tema anterior permite introducir el sistema de tax check-off, del sistema estadounidense. Por medio de él, un ciudadano en su declaración anual de ingresos puede enterar una cantidad, dentro de ciertos límites, que sería entregada a un partido político de su preferencia. El financiamiento por medio del tax check-off ha venido decreciendo en los Estados Unidos, pero ilegal a representar un ingreso relativamente importante para el financiamiento de los candidatos.

El tema de los incentivos fiscales para las aportaciones de particulares es sumamente atractivo y puede ser relevante para favorecer el financiamiento privado de los partidos políticos, en el entendido de que los incentivos fiscales solo se otorgan hasta por una cifra límite; por ejemplo, en Alemania hasta por 60 mil marcos; en Bélgica por 2 millones de francos belgas y en Holanda por 500 florines.

En caso de que se intente adoptar tal sistema, podría contemplarse un esquema de tres etapas. En la primera se daría un incentivo fiscal, hasta un límite predeterminado. En una segunda etapa no se otorgaría ningún incentivo fiscal y pasado otro límite, se causarían impuestos. En caso de que se quisieran desincentivar las aportaciones de particulares, en cifras elevadas se podrían utilizar tasas progresivamente altas, casi con un carácter punitivo.

Por último, también sería conveniente considerar el tema de la publicidad en materia de financiamiento público, mediante la adopción de normas que regulen la presentación de los estados contables de ingresos y egresos (tanto privados como públicos) que un partido tuvo en determinado ejercicio fiscal, así como el control en el gasto durante las campañas.

El tipo de información que se requiere de los partidos puede abarcar desde el informe de Los recursos destinados

A las campañas políticas hasta la información referente a Los estados financieros. En este último caso, puede iniciarse con una declaración patrimonial inicial que se requiera para el otorgamiento de su registro definitivo. Adicionalmente, puede requerirse de una actualización anual de su declaración patrimonial o de un informe de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

sus estados financieros consolidados, presentado en rubros generales, que podría hacerse publico.

En los casos en que se requiera un informe anual de los estados financieros de un partido, éste podría someterse al dictamen de un despacho de contadores acreditados. Además, un órgano del Estado también podría conocer esos estados financieros. Alternativamente podría ser un órgano jurisdiccional como un tribunal de cuentas; o un órgano legislativo, como una comisión intercameral o una comisión legislativa; finalmente, también podría tratarse de un Órgano electoral, como el Instituto Federal Electoral (IFE).

En el caso de México, sería recomendable que el sistema consistiera en que un despacho de contadores acreditados conociera de los estados financieros y que el Consejo General del IFE, a través de una comisión ad hoc, emitiera un dictamen aprobatorio, si así fuera el caso.

Los estados financieros se deberían presentar en términos y rubros generales. Además, para el ámbito federal solo se podría solicitar que se presentaran los estados financieros consolidados con carácter nacional, ya que el COFIPE no tiene aplicación en el ámbito local. En principio, también solo podría requerirse de una información financiera mas detallada cuando se tratara de verificar una información o cuando hubiera fundamentos suficientes para suponer que se hubiera cometido una irregularidad. De otra manera, podría correrse el riesgo de que los partidos consideraran que lo que se intenta con pesquisas y auditorias es hostigar y desprestigiarlos.

En materia de publicidad, también pudiera requerirse que los informes de los estados financieros consolidados anuales se publicaran en un órgano informativo, que puede ser de naturaleza especializada como por ejemplo la Gaceta del IFE, o que esta publicación se hiciera en el diario oficial de la Federación.

El incumplimiento en La rendición de la información relativa a estados financieros o gastos de campaña, sé sancionarla con La retención de la entrega de las administraciones de los subsidios, hasta en tanto no cumpla el partido político con las normas en materia de transparencia financiera.

Por lo que toca al segundo punto, sería también conveniente analizar la introducción de la figura española del "administrador de campaña", por la que se prevé que se nombre a una persona para que funja como responsable financiero de una campaña política. Para nuestro país, si se pensara introducir esta figura, considerando la desigualdad económica entre los distintos candidatos, aun de un mismo partido, sería conveniente que pudiera introducirse un administrador para cada candidatura o de un representante común para varios candidatos en una misma región o ciudad. Alternativamente, pudiera tratarse de representantes o tesoreros nombrados por los partidos o directamente por los candidatos; adicionalmente, podría solicitarse que se abra y mantenga abierta una cuenta bancaria por cada una de las campañas políticas

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

correspondientes a una o varias candidaturas.

Las limitaciones al financiamiento de los partidos hace necesario considerar el tema de las sanciones para el caso del incumplimiento. En este sentido existe una amplia gama que podría iniciarse con multas y sanciones penales, así como la indicación de la pérdida de una cantidad igual a La que se recibió ilegalmente o varias veces la cantidad recibida, con cargo al financiamiento público que le correspondería a un partido político. En casos extremos, incluso se podría prescribir la cancelación del registro del partido.

3.12. El mecanismo para la concesión de la subvención pública a fin de preservar el principio de igualdad de oportunidades entre los partidos

Una preocupación fundamental es cómo preservar el principio de igualdad de oportunidades de los partidos en la obtención de las subvenciones públicas directas o indirectas. Créo que el principio alemán de el "proporz" sigue siendo tal vez lo más válido. A través de este principio se trata de conseguir que la televisión mantenga criterios de estricta proporcionalidad en función de la representación parlamentaria. Así, los tiempos en la televisión pública, el uso de los locales públicos, tanto edificios como espacios, se ceden a los partidos durante la campaña electoral y fuera de ella, en proporción a la fuerza política resultante de las últimas elecciones.

Habría también que indicar que en la utilización de los medios de comunicación masiva privados no debe existir privilegio especial para ningún partido en cuanto al cobro de los derechos por publicación o transmisión. En este sentido, el costo de la propaganda electoral no debe ser mayor que el de otro tipo de propaganda o publicidad, y si un canal o un periódico privado concediera gratuitamente tiempo o espacio a un candidato o a un partido debe hacerlo en los mismos términos con los demás, según el principio de equal time clause.

El órgano encargado de determinar los tiempos, y espacios públicos para el uso de los partidos, debe ser un órgano colegiado, integrado por todos los partidos, totalmente imparcial, cuyas resoluciones tengan la susceptibilidad de ser impugnadas ante los tribunales o ante los órganos electorales.

En México, para perfeccionar el principio de igualdad de oportunidades entre los partidos, es preciso comenzar fortaleciendo a los que posean registro condicionado, para que no tengan, como en la actualidad, según lo prevé el artículo 34 del COFIPE, un trato desfavorable respecto a los partidos registrados. Asimismo, el sistema de prerrogativas y financiamiento público debe favorecer el nacimiento de nuevos partidos, y no utilizar el régimen de financiamiento como cuando u obstáculo que impida el surgimiento de otras fuerzas políticas. Además, las normas en materia de prerrogativas en el uso de la radio y televisión requieren ser reformadas para que la Comisión de Radio difusión del Instituto Federal Electoral sea, como cuerpo colegiado, el encargado de determinar el calendario y condiciones de la programación. La

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos únicamente debe tener derecho de voz y no de voto en la elaboración de las resoluciones. Al efecto, sería conveniente señalar en que casos las decisiones se tomarán por mayoría simple, absoluta o por unanimidad. También habría que explicitar los medios de impugnación que los partidos puedan ejercer contra, tales determinaciones.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO IV

OBSERVACIONES Y COMENTARIOS

AL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS

POLÍTICOS

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.1. ASPECTOS GENERALES

Es menester principiar comentando la paradoja que caracteriza al financiamiento publico. El financiamiento publico oscila entre dos extremos. Por un lado, es necesario para garantizar la independencia de los partidos y la igualdad entre éstos en la competencia política; por el otro, desvincula a estos institutos políticos de sus afiliados y de sus electores.

Los argumentos a favor del financiamiento publico se ubican, principalmente, en tres órdenes: La independencia, la igualdad y la transparencia.

Dentro de las ideas del liberalismo, y sobre todo del mercado, se supone que la decisión de aportar dinero a alguna actividad siempre está motivada por el interés de obtener un beneficio de ella, con lo cual quien financia acaba dictando la línea táctica e ideológica del partido. Dado alto costo de las campañas políticas y, general, de La difusión del ideario y de los programas de acción de los partidos, si no existiera financiamiento publico, éstos se verían obligados a depender de los intereses de los grandes capitales, con lo cual la contienda electoral se volvería censitaria.

Por otra parte, se señala que la competencia solo puede ser igualitaria, cuando las oportunidades y los medios utilizados para hacer valer las ideas y los programas de todos los que en ella participan son equivalentes, es decir, cuando la posibilidad de tener éxito no está determinada por los aspectos económicos.

En tercer lugar, se sostiene que el financiamiento publico, determinado por la Ley, garantiza que el origen y la forma de asignación de los recursos sea transparente.

Los anteriores argumentos no pueden desdeñarse, pero tampoco puede desconocerse una realidad que es la existencia del financiamiento privado, lo conveniente entonces es, en primer lugar, regularlo y, en segundo lugar, hacerlo de tal forma que se aminoren las desventajas que tradicionalmente se le han imputado y equilibren los inconvenientes que también tiene el financiamiento publico. La forma en la cual el financiamiento privado puede también coadyuvar al desarrollo democrático, será, supongo yo tema de otra intervención. Permitaseme a mi nada más comentar dos aspectos que me parecen interesantes. Una de las criticas más inquietantes al financiamiento publico, es que acerca peligrosamente a los partidos políticos al y los desvincula de la sociedad, que es a la que finalmente se deben. En este sentido sería importante introducir un sistema semejante al que en Estados Unidos Se denomina "presidencial elección contribución check-off" mejor conocido como "tax check off" que consiste en que cada contribuyente puede señalar en su declaración de impuestos que está de acuerdo en que una cierta cantidad de la cuota tributaria que le corresponde se destine a un fondo para el financiamiento publico de los partidos en las elecciones

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

presidenciales.⁶⁰ De esta manera se está en posibilidad de conocer la opinión del electorado sobre el financiamiento público y se legitimaría la utilización de recursos públicos para entidades que si bien son de interés público de acuerdo con nuestra constitución, no son organismos del Estado.

Como puede desprenderse de lo que hasta aquí hemos mencionado lo ideal sería un equilibrio entre ambos tipos de financiamiento, esto es el suficiente financiamiento público para garantizar la independencia de los partidos y la igualdad de oportunidades en la competencia electoral y un monto y forma de financiamiento privado que no aleje a los partidos de sus electores y que garantice que lo que éstos aportan no vulnera ciertos principios democráticos. Por lo tanto, un segundo aspecto sobre el cual resulta conveniente meditar es la vinculación legal entre el monto del financiamiento público y el privado, en otras palabras, que el monto del financiamiento público esté autorizado hasta un porcentaje máximo del de carácter privado, como en el caso de Alemania o viceversa como en el caso de España, dependiendo del tipo de financiamiento que se quiere premiar.⁶¹ En mi opinión lo adecuado sería el primer caso.

Existen muchos temas importantes dentro del financiamiento público, tanto en el directo como en el indirecto.

4.1.1. Costo de las campañas

La limitación y el control de los gastos de partidos y candidatos constituye una etapa culminante en el desarrollo de la democracia. Por su contenido, busca debilitar el peso de los grupos de presión sobre las organizaciones políticas. Por su forma y apoyada en una legislación electoral avanzada, pretende equilibrar las oportunidades de participación de los partidos políticos, grandes o pequeños.

4.1.2. Duración de las campañas

Entro en materia. La necesidad de imponer límites a los costos y duración de las campañas es un rasgo de la sociedad moderna. Los principios de igualdad y equidad rigen aquel en un nivel legal y en un nivel social. No obstante, encontrar criterios objetivos y realistas que permitan regular la participación en condiciones de igualdad de fuerzas políticas desiguales es una tarea tan delicada como compleja, sobre todo si se toma en cuenta la base social diferenciada de los grandes partidos y de las organizaciones minoritarias. En la última década se creó una gran experiencia internacional en este campo. Paralelamente se hizo más ostensible la desactualización de los textos legales frente a las nuevas exigencias de una democracia más participativa.

⁶⁰ Aguilar Villanueva, Luis Fernando. "Foro para la reforma electoral". Edit. IFE, memoria 1993. 1 impresión, México, P-9

⁶¹ Aguilar Villanueva, Luis Fernando. Op. cit. P-79

Por ejemplo, en México la Ley concibe las campañas de un modo puramente formal: son el conjunto de acciones para promover un candidato, difundir una plataforma y conquistar el voto. Nuestra legislación no contempla la esencia de una campaña, a saber: Captar el estado de ánimo de La población y detectar sus demandas para plasmarlas dentro de los programas de gobierno. La campaña electoral debe ser, al mismo tiempo, un proceso de educación política y una herramienta para conocer la realidad. Sugiero inicialmente que nuestra legislación sea enmendada en este sentido.

Como las campañas electorales afectan el ritmo de La vida social y muchas veces trastocan la actividad de las comunidades, hay una tendencia internacional, orientada a que sean más corta y más intensas

Plazos razonables en las campañas hacen posible el gasto racional de los recursos, bajan Los costos, estimulan la imaginación de los partidos y pueden fortalecer el interés participativo de la sociedad. EL corolario de un régimen Lógico de plazos sería el equilibrio de las fuerzas contendientes en los medios de comunicación.

4.2.El financiamiento a los partidos y su supervisión, búsqueda de la equidad

En el mejor de los casos, en México estamos aun construyendo un sistema de partidos digno de ese nombre. Un sistema de partidos capaz de representar y ofrecer cause a la pluralidad política que existe en el país, sólido en cuanto tenga firmes puentes de comunicación con una sociedad compleja y desigual, cuyos reclamos y aspiraciones requieren de formulas organizadas y permanentes para hacerse sentir, y cuyas partes (los partidos) se reconozcan como interlocutores válidos, capaces de competir en condiciones de equidad, lo cual debe desembocar en una coexistencia civilizada.

Pero es necesario repetir que la aspiración de un sistema de partidos representativo. Plural, abierto, permeable y equitativo, es eso, una aspiración, que si bien parece ser el mejor puerto de llegada para la pluralidad política que todos los días se reproduce en nuestro país, si no se crean las condiciones es decir, las normas, las instituciones y las prácticas que le abran paso y lo doten de los anclajes necesarios puede perderse como oportunidad.

En especial -y dado el tema que hoy nos convoca- parece necesario subrayar que las condiciones de la competencia entre los partidos son en tal grado asimétricas que erosionan uno de los principios fundamentales de la competencia democrática, el que se refiere a una cierta equidad entre los contendientes. Es en el horizonte de buscar una cierta igualdad en las condiciones de la competencia donde la regulación de las finanzas de los partidos adquiere sentido, y para lo cual parece necesario transparentar los ingresos y los gastos de los mismos.

Creo que la discusión sobre esta materia tiene sentido porque responde a una necesidad política. Y si es así, entonces a sabiendas de que la normatividad con relación a las finanzas no soluciona de por si todos los problemas (como lo prueban un

buen numero de experiencias en otros países). Si puede, sin embargo, ayudarnos a construir un basamento más equitativo para la competencia entre los partidos.

No obstante lo primero que cualquiera constata al revisar nuestra legislación es que lo único encuentra regulado es el financiamiento publico de los partidos y la prohibición mismos de recibir contribuciones de entidades extranjeras o religiosas y del sector publico. No existe disposición alguna sobre contribuciones privadas o de organizaciones sociales, nada se dice sobre limites en los gastos ni sobre formulas y mecanismos de fiscalización de las finanzas partidistas. De tal suerte que lo que esta por reglamentarse parece ser una materia más vasta que lo que ya se encuentra regulado.

Los criterios generales que quisiera poner ahora a su consideración los dividiría en cinco grandes apartados:

- a) financiamiento publico
- b) otros financiamientos
- c) prohibiciones
- d) limites a los gastos
- e) fiscalización y sanciones

4.2.1. Financiamiento publico

Toda vez que el financiamiento que se otorga a los partidos proviene del dinero que recauda el Estado a través de impuestos en sentido amplio, de acuerdo con el Artículo 31 fracción IV de la Constitución, es criticable que en el COFIPE no se señale una formula precisa para determinar el monto exacto que corresponde a cada partido, sino que en el Artículo 49.1 a) fracciones de la I a la V Se establece un mecanismo que además de complicado incurre en el error de dejar al Consejo General del Instituto Federal Electoral la determinación del costo minimo de una campana para Diputado y para Senador. Cuando se refiere al financiamiento por actividades generales se vuelve a incurrir en el error puesto que se remite al citado inciso a) fracción I.

En la experiencia comparada el financiamiento publico se ha otorgado tomando en cuenta generalmente dos criterios: el numero de votos y el numero de escaños, que pueden utilizarse de forma aislada o conjunta. Sin embargo, no se deja a una entidad extraña al poder legislativo la determinación del valor que se asigne a uno u otros sino que es el mismo poder legislativo el que determina dicho valor. Por esta razón, seria conveniente que en la nueva Ley electoral se consignara una formula para otorgar el financiamiento publico, de la cual, una vez Celebradas las elecciones, pudiera desprenderse automáticamente la cantidad que correspondiera a cada partido sin tener que recurrir al Consejo General del IFE, ni a ningún otro organismo. Una forma conveniente seria otorgándole un valor al voto, al escaño o a ambos.

Control del financiamiento indirecto

Uno de los temas que aun la teoria política y jurídica no ha recogido es el del Control sobre el financiamiento publico indirecto. En ciertas circunstancias los ciudadanos llegamos a saber con cuánto el Estado financia de manera directa a los partidos, pero

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

no sabemos con cuánto los financia de manera indirecta.

Existen dos formas que podrían utilizarse para saber a cuanto asciende la financiación pública indirecta: la primera es a través del Registro Único de Transferencias (RUT); la segunda es utilizando el concepto de gasto fiscal y aplicándolo a los partidos.⁶²

El RUT es un documento que elabora la Secretaría de Hacienda y presenta a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados. En él se contiene una base de datos uniforme que posibilita la evaluación de todas las transferencias que realiza el gobierno. Se consideran cuatro modalidades de otorgamiento:

Gasto
Precios y tarifas
Financiera
Ingreso

Por lo que respecta a la vertiente del gasto, se trata de transferencias de capital, esto es, erogaciones presupuestarias, concedidas por las dependencias del gobierno a entes ajenos a su propia estructura, y en este aspecto se podrían incluir las que el IFE otorga a los partidos políticos en virtud de los cuatro supuestos contenidos en el Artículo 49 del COFIPE, que aunque no se trate de financiamiento indirecto Sería conveniente tener consignado su monto.

Las transferencias a través de precios y tarifas representan un sacrificio deliberado de ingresos que las entidades del Sector Paraestatal dejan de percibir al mantener sus precios y tarifas por debajo de los costos de operación. Llevando esta idea a nuestro tema podríamos incluir en este apartado las franquicias postales y telegráficas y parte de las prerrogativas en materia de radio y televisión. Las transferencias financieras se refieren principalmente a las diferencias entre tasas de interés activas de mercado y preferencial, aquí podrían contenerse, en caso de existir, los préstamos que la banca pública hiciera a los partidos políticos siempre y cuando se realizaran con tasas preferenciales. Finalmente, en el RUT se consideran dentro de las transferencias vías ingresos a los estímulo fiscales y es aquí que podemos incluir el segundo mecanismo para conocer el monto del financiamiento indirecto esto es la aplicación del concepto de gasto fiscal.

En términos generales, se entiende por gasto fiscal la cantidad que el Estado deja de recaudar no ingreso en virtud de la concesión de algún beneficio en el sistema impositivo. Cualquiera que sea la forma que estos tratamientos preferenciales adopten, exenciones, desgravaciones, reducciones en la cuota, etcétera, representan gastos gubernamentales efectuados a través del sistema fiscal. La evaluación del costo de estos beneficios fiscales se consigna en un documento que en algunos países constituye un presupuesto paralelo al de ingresos y de egresos y que en tanto no exista en nuestro derecho puede incluirse dentro del RUT, pero

⁶² Aguilar Villanueva, Luis Fernando Op cit. P-11

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

tomando como base el concepto amplio de gasto fiscal y no el restringido de estímulo fiscal.

En este apartado deberán considerarse los "gastos", o no ingresos que el Estado realiza en virtud del tratamiento fiscal preferencial que concede a los partidos, toda vez que no son sujetos de ciertos impuestos y derechos.

1. El financiamiento público hacia los partidos, si bien constituye una fórmula para apuntalar la presencia de los mismos a partir de que fueron considerados constitucionalmente como "Entidades de interés público", se mantiene en un nivel bajo.

Cuando se ha realizado el cálculo del costo de una campaña promedio para Diputado o Senador, los montos que se fijan son demasiado escasos, y dado que esa es la base para integrar la canasta total de recursos, entonces el financiamiento resulta insuficiente. Por ello, una de las primeras medidas podría ser aumentar el monto de los recursos públicos destinados a financiar a los partidos.

2. Hoy lo fundamental del financiamiento se otorga bajo el criterio de proporcionalidad según el número de votos y curules que los partidos hayan obtenido en las elecciones federales anteriores. No parece posible ni razonable atentar contra ese criterio, porque en efecto, las diferentes inserciones sociales de los partidos reclaman ese trato desigual. No obstante, esa fórmula de financiamiento tiende a perpetuar las desigualdades, de tal suerte que parece conveniente ampliar el basamento de financiamiento igualitario sin suprimir el criterio antes enunciado. Es decir, parece conveniente ampliar el financiamiento que se otorga de manera igualitaria y conjugarlo con el que se otorga proporcionalmente.

3. Hasta la fecha existen cuatro partidas a través de las cuales fluye el financiamiento público. Sería conveniente crear otras con fines específicos, por ejemplo subsidio directo a publicaciones o a institutos de investigación dependientes de los mismos partidos. Con ello, no solamente se estarían fortaleciendo las finanzas de los partidos sino induciendo a que los mismos trabajaran en una mayor y mejor elaboración de sus diagnósticos y propuestas.

4. A los partidos con registro condicionado o con definitivo que no hubieren participado en la elección federal anterior, se les debería garantizar una aportación como si hubiesen obtenido el 1 ó 1.5% de los votos en los comicios anteriores.

5. Adicionalmente, me gustaría referendar algunos criterios que ya se encuentran en la Ley:

1) El financiamiento debe seguir fluyendo a los partidos (no a los candidatos) precisamente para fortalecer a esas entidades.

2) Los criterios combinados de financiamiento permanente y electoral deben seguir manejándose, por las mismas razones que el punto anterior, y en el año electoral el financiamiento debe incrementarse.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- 3) Del financiamiento permanente solo deben beneficiarse los partidos con registro refrendado en la elección federal anterior.
- 4) El Financiamiento Federal no debe ser un obstáculo para que las legislaciones estatales establezcan disposiciones similares.

EL FINANCIAMIENTO PUBLICO DE LOS PARTIDOS

Los partidos políticos cuentan con mejores y más equitativas condiciones para la competencia electoral. Los mecanismos que utilizan los partidos políticos para hacerse de recursos y la estrategia que desarrollan para gastarlos, han sido motivo de cuidadosos análisis y de cada vez más frecuentes reformas electorales en las democracias modernas. La razón muy simple: Existe una estrecha relación entre la cantidad de recursos con que cuenta un partido para sus actividades y campañas electorales, y el efecto que puede generar en los electores.

Al mismo tiempo, la necesidad de los partidos de obtener el máximo posible de recursos para sus campañas genera otra relación igualmente importante: Los individuos, instituciones, empresas u organizaciones sociales que aportan recursos a los partidos, esperan que cuando lleguen al poder, diseñen, instrumenten y apliquen políticas públicas que respondan a sus intereses.

La preocupación y disposición de los estados por otorgar a los partidos alguien tipo de financiamiento que garantice el buen desarrollo de sus actividades, fue una respuesta a desequilibrio en las condiciones de competencia partidaria que generó el enriquecimiento de algunos partidos frente a la pobreza de otros. Al ser el Estado el principal financiero, los partidos podrían estar en condiciones de cumplir sus funciones como instituciones representantes de la sociedad, con independencia de grupos de presión e intereses económicos y abocados completamente a la actividad política.

Desde que se discutió y aplicó la Reforma Política de 1977, los legisladores mexicanos acertaron al establecer en el Artículo 41 de la Constitución, que los partidos políticos son entidades de interés público y que deben contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular⁶³. Ello abrió la puerta, entre otras cosas, para que hoy el COFIPE defina claramente tres tipos de financiamiento público para los partidos en México:

- 1) El financiamiento directo, en pesos y centavos y por las cuatro partidas que establece el Código;
- 2) El financiamiento indirecto, al hacer a los partidos instituciones exentas del pago de

⁶³ Anuro Sánchez Gutiérrez, "fore para la reforma", Edit. IFE, 1 edición, Mexico, P-13

impuestos, con franquicias postales y telegráficas; y

3) El financiamiento a través de servicios, al permitirles hacer uso del tiempo que corresponde a Estado para tener acceso a los medios de comunicación, radio y televisión. Todo lo anterior constituye el financiamiento público y ciertamente implica una importante derrama de recursos que provienen de los contribuyentes a los partidos políticos.

Sobre el financiamiento indirecto hay poco que decir, especialmente porque son prerrogativas que no hacen ninguna diferencia entre los partidos y se les otorga a todos independientemente del número de votos que hayan obtenido o del número de círculos con que cuente. Me interesa comentar sobre el financiamiento directo que reciben los partidos y su efecto en la equidad que debe tener la competencia electoral.

Considero necesario establecer dos premisas:

1.- Mientras más grande sea la diferencia en los recursos con que cuentan los partidos para sus actividades permanentes y sus campañas electorales, mayor será el desequilibrio en la competencia electoral; ello no conduce a un esquema propio de las democracias modernas; y

2.- La preocupación del Estado de otorgar un financiamiento directo a los partidos solo tiene sentido si define como sus objetivos facilitar la acción política partidaria, libre de dependencias económicas y generadora de una mejor representación de los intereses de la sociedad.

Si las premisas son correctas, la legislación electoral mexicana debe complementarse con tres elementos nuevos que por lo demás ya están ampliamente reglamentados en otros países. En primer lugar, el financiamiento público de los partidos debe estar acompañado por una regulación muy clara sobre límites, prohibiciones y restricciones a las contribuciones que los partidos pudieran obtener del sector privado. En el caso de México, la ausencia de este tipo de normas sigue permitiendo, por un lado, que un partido pueda contar con una cantidad excesivamente superior de recursos y que la competencia partidaria no tenga los niveles mínimos de equidad. Por otro lado, dicha ausencia pone a los partidos y a la sociedad en su conjunto al riesgo de que los intereses privados capturen a las instituciones públicas.

En segundo lugar, el financiamiento público de los partidos también debe acompañarse del establecimiento de topes a los gastos de los partidos, para sus actividades permanentes, y desde luego, para las campañas electorales en que participe. También en este caso, la ausencia de esos topes hacen que el financiamiento público no contribuya completamente al establecimiento de condiciones similares para los partidos, pues persiste la posibilidad de que un partido con más recursos incremente los gastos de campaña a tal grado que sus contrincantes queden completamente opacados y que el elector no conozca plenamente las ofertas políticas de los partidos. De hecho, en otros países se ha formado una suerte de competencia electoral que lo mínimo que ha generado es un incremento sustancial en el costo de las campañas. Las leyes mexicanas deben evitar que los partidos incurran en gastos excesivos para darse a conocer y difundir sus programas.

Finalmente, en tercer lugar, para que el financiamiento publico a los partidos cumpla su misión y se convierta en un instrumento que fortalezca la legitimidad de los procesos electorales mexicanos, y estos alcancen altos niveles de credibilidad, es necesario involucrar a los partidos mismos en los mecanismos de fiscalización y monitoreo del uso de los recursos partidos. De esta manera, incluso los partidos derrotados en una contienda específica estarán en condiciones de verificar el uso conforme marque la Ley, del financiamiento publico a los partidos.

Con base en un esquema de este tipo es posible ensayar algunas propuestas específicas para optimizar el esquema actual del financiamiento directo que el Estado proporciona a los partidos políticos. Me refiero en particular al contenido del Artículo 49, del COFIPE.

El Artículo 49 del COFIPE establece cuatro cajones para el financiamiento de los partidos:

Por actividad electoral; por actividades generales; por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos; y por actividades específicas. En la definición de los cuatro rubros se aplicaron criterios que mezclan rasgos de diversas legislaciones en el mundo.

Un primer criterio fue optar por financiar a los partidos como tales y no a los candidatos de los partidos. En otras palabras, los recursos son entregados a las autoridades de las instituciones partidarias y la organización decide con plena libertad la forma como los distribuirá entre sus candidatos. Este criterio tiende a fortalecer a la organización partidaria, pues mantiene una clara vinculación y necesaria lealtad entre candidato y partido. Obviamente, la Ley no prevé ningún tipo de apoyo a candidatos independientes.

Un segundo criterio fue buscar apoyar los trabajos de educación, capacitación e investigación socioeconómica y política, además de las tareas editoriales de los partidos. Sin embargo, aunque se trata de actividades comunes en todos los partidos, la Ley solo aporta hasta un 50% de los gastos comprobables de los partidos. Prevalece aquí un rasgo que desequilibra la disponibilidad de recursos, pues obviamente los partidos más ricos pueden gastar más en estas actividades y hacen un mayor uso de este cajón de financiamiento.

El tercer criterio que se aplicó es quizá el más importante. Los legisladores del COFIPE optaron por otorgar financiamiento a los partidos de acuerdo con el número de votos que obtuvieran, y también de acuerdo con el número de puestos que alcanzaran en las Cámaras de Diputados y Senadores. De acuerdo con el número de votos un partido obtiene recursos para sus actividades electorales; de acuerdo con el número de cúrales, un partido obtiene el 50% del monto que recibe en conjunto su grupo parlamentario por concepto de dietas.⁶⁴

⁶⁴ Aguilar Villanueva, Luis Fernando. Op cit. P-15

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Este criterio, tiende definitivamente a fortalecer a los partidos grandes, especialmente por ofrecer dos cajones de financiamiento a partir del número de votos que obtenga un partido. Evidentemente, el partido que haya obtenido más votos tendrá a su vez más cùrales.

Finalmente, en el COFIPE prevalece un cuarto criterio para otorgar el financiamiento público. Son tomados en cuenta para el reparto de los recursos todos los partidos que hayan obtenido el registro correspondiente.

La aplicación de los cuatro criterios mencionados dio a la legislación electoral mexicana un marco suficientemente amplio para otorgar a los partidos mejores condiciones de competencia electoral. Sin embargo, la práctica mostró que la tendencia a favorecer a los partidos más poderosos fue excesiva.

Sin duda, es necesario modificar los criterios adoptados para alcanzar el objetivo del financiamiento público y las condiciones de la competencia partidaria adquieran mayor equidad. El problema radica en la reducida proporción del financiamiento público que reciben los partidos para actividades generales. Se trata de solo un 10% del monto total que reciben los partidos para actividades electorales.⁶⁵ Además de tratarse de un porcentaje muy bajo, ello limita las posibilidades de los partidos para destinar recursos a actividades específicas y por lo tanto pueden hacer poco uso del financiamiento que otorga el Estado para investigación, educación y tareas editoriales.

Por otra parte, el doble criterio de premiar a los partidos que más votos y cùrales obtuvieron en una elección, no presenta ningún límite y ciertamente reproduce condiciones de inequidad. En casos como el de México, ese criterio conduce a una situación particularmente equitativa ya que la fórmula electoral sobré representa acentuadamente a la mayoría.

Por ello, una reforma posible al esquema actual es fijar un tope máximo para que un partido pueda tener acceso a más del 40% de los recursos que ofrece el Estado como el financiamiento público de los partidos.

Sé trataría de aplicar la legislación actual para calcular el monto que debe de ser repartido entre los partidos, siguiendo la fórmula establecida de calcular el costo mínimo de una campaña y a partir de ello, el costo de un voto, y así repartir a cada partido el monto correspondiente a la votación obtenida. El añadido consistiría en determinar que ningún partido pueda recibir una cantidad mayor al 40% del total que recibirán todos en conjunto.⁶⁶ En el caso de que hubiere algún sobrante en el monto total a ser repartido, éste se agregaría al segundo cajón establecido en la Ley, es decir, a apoyo que reciben los partidos para actividades generales.

La ventaja de una propuesta de esta naturaleza, consiste en que se avanzara en lograr condiciones más equitativas para la competencia electoral. Por principio, sé incrementar el apoyo financiero para actividades generales, que se reparte por de equidad partes iguales entre todos los partidos registrados. Adicionalmente, sé

⁶⁵ Aguilar Villanueva, Luis Fernando. Op cit. P-14

⁶⁶ Aguilar Villanueva, Luis Fernando. Op cit. P-18

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Seguiría premiando a los partidos más favorecidos por el electorado, pero en mejores condiciones

Finalmente, es necesario remarcar que ni esta ni otras propuestas mostraran todas sus virtudes, si no se le vincula con reformas que consideren los tres elementos que mencionamos anteriormente: El establecimiento de límites, prohibiciones y restricciones a las contribuciones privadas; la fijación de topes máximos a los gastos que puedan realizar los partidos en una campaña; y la creación de un mecanismo de fiscalización y monitoreo de las finanzas partidarias en que participaran todos los partidos. De otra manera, la reforma simplemente quedaría en una mejor distribución de los recursos en un incremento de los gastos de los partidos

4.2.2. Otros financiamientos entre ellos el privado

I. Los partidos deben estar en capacidad de fortalecer sus finanzas con recursos privados. Se trata de un recurso legítimo que además induce a los propios partidos a afinar sus puentes de contacto con la sociedad.

Es ya un lugar común señalar que en México a partir del inicio del financiamiento de partidos, por el decreto de 18 de diciembre de 1963, se ha regulado exclusivamente el financiamiento público, primero el indirecto a través de determinadas exenciones fiscales y prerrogativas postales y telegráficas, acceso a la radio y televisión; y a partir de la Legislación de 1987, el financiamiento público directo, es decir, en efectivo, y a cargo del presupuesto del Estado.⁶⁷

En esta oportunidad me voy a referir especialmente al tema de las donaciones o contribuciones, reconociendo desde luego que el financiamiento privado integra también subtemas como el del autofinanciamiento, las cuotas de los militantes y las aportaciones de los parlamentarios.

Aunque el financiamiento privado no haya sido regulado en nuestro país, se sabe que los partidos nacionales desde siempre han recibido contribuciones de sus militantes a de simpatizantes. ¿Pero por qué es conveniente regular el financiamiento privado? ¿Qué justificación se da a este tipo de financiamiento? La principal fundamentación al financiamiento privado proviene de aquellos que sostienen que los partidos políticos son ante todo asociaciones privadas y que como tales deben, nacer, crecer y desarrollarse con el apoyo de la sociedad civil. Se dice que los partidos no son órganos del Estado, y que aunque asociaciones privadas con finalidades públicas son esencialmente entidades de la sociedad civil. En este sentido es conocidísima la famosa sentencia del 19 de julio de 1966 del Tribunal Constitucional Alemán en la que se sostuvo que si el Estado financiaba la actividad ordinaria de los partidos, interfería en el proceso de la formación de la voluntad del pueblo, pues este proceso, debe preceder a la formación de la voluntad del Estado y no viceversa. Además de este

⁶⁷ woldenberg, José. "Un balance de la legislación electoral". Edit. adoba, México 1990, P-16

argumento, autores como Herbert Alexander y Pilar del Castillo, han manifestado que una de las razones de la crisis de los partidos a nivel mundial, es que éstos, han perdido los nexos con la sociedad civil, y que una forma importantísima de recuperarlos es financiándose a través de la misma, pues al pedir contribuciones, los partidos entran en contacto con los diversos grupos de la sociedad.⁶⁸

El problema que presenta el financiamiento privado, es que al pedir los partidos apoyo de los grupos sociales o a individuos, puede suceder que el ejercicio de la soberanía que es de dominio exclusivo del pueblo, quedará acaparado por alguna sección del pueblo, es decir, por algún grupo o grupos de individuos. Para evitar estos inconvenientes, admitiendo la conveniencia del financiamiento privado, por las dos razones ya expuestas, es decir, porque el proceso de la voluntad política debe formarse de abajo hacia arriba, y porque los partidos deben ser cercanos a la sociedad civil, para no perder contacto con la realidad social, es preciso regular los mecanismos a fin de limitar a impedir los efectos nocivos del financiamiento privado. Entre estos instrumentos destaca: El límite a los donativos, el empleo de las desgravaciones fiscales, la prohibición de ciertos donativos, la publicación de los donativos, y el control jurisdiccional sobre todas estas medidas.

LIMITE DE LOS DONATIVOS

Este primer aspecto resulta de primer orden, para que los grupos privados no se apoderen de los partidos. El objetivo es que el mayor numero de donantes contribuyan a los partidos, y no que ciertos grupos se conviertan en los dueños de estos Institutos. Son de sobra conocidos los límites a las contribuciones en los Estados Unidos. En este país no se autorizan aportaciones anónimas por encima de los cien dólares, tampoco se permiten aportaciones de personas privadas cuando rebasen los mil dólares y las aportaciones de los PAC se encuentran también limitadas. En Francia la Ley del 15 de enero de 1990 establece Límites a las donaciones. En España La Legislación Electoral de 1985 prevé aportar más de un millón de pesetas a Las cuentas abiertas de un partido, federación o coalición (Artículo 129 de la Ley Orgánica 5/85 sobre el Régimen Electoral General).⁶⁹

En este tema, se ha expresado que más importante que limitar la cantidad de las aportaciones, es la publicidad de las mismas, como insisten principalmente las legislaciones de Alemania y Austria, así como el empleo de las desgravaciones fiscales para desincentivar a los grandes donadores y premiar a los pequeños. La experiencia norteamericana nos enseña que los límites a las donaciones en Estados Unidos ha traído aparejados resultados adversos, pues han aparecido formas de contribución que eluden la Ley, tal es el caso de los llamados gastos independientes, que son aquellos producidos con la finalidad de defender o atacar a un candidato claramente identificado y que no está hecho con ninguna cooperación directa, indirecta o consentimiento, requerimiento o consulta que directa e indirectamente implique al candidato, su comité autorizado o su agente.

⁶⁸ Jaime Cardenas García, "transiciones a la democracia", porrua, 1993, Pág.20

⁶⁹ Aguilar Villanueva, Luis Fernando. Op cit. P-21

Ciertamente que es posible también impedir estos gastos independientes, como lo hace la Legislación Canadiense, pero yo creo e insisto en que es más importante la publicidad en los donativos, el uso de desgravaciones fiscales, y el control en estas materias, que una limitación severa a las contribuciones.

2. No obstante, para evitar que los mismos desequilibren las condiciones de la competencia, deben establecerse Límites a las aportaciones individuales o de las empresas.

3. Más allá de un determinado monto los donativos deben ser nominativos, tanto para favorecer la fiscalización como para evitar la injerencia de "grupos de interés" que pueden erosionar el propio circuito partidista, pienso en el extremo, en los dineros provenientes del narcotráfico.

4. Las aportaciones privadas no deben ser deducibles de impuestos, por no tratarse de contribuciones destinadas a atender necesidades prioritarias.

5. El monto de los recursos privados debe mantener una correlación con respecto al financiamiento público de tal forma que exista un equilibrio entre ambas fuentes. Ello con el fin de que por la vía privada no se vuelvan a producir profundas asimetrías que de nuevo erosionen las condiciones de la competencia.

6. Las organizaciones sociales (sindicatos, agrupaciones campesinas, de profesionales, urbanas, etc.) deben estar en posibilidad de aportar recursos monetarios a los partidos, ya que si se prohibieran donaciones de ese tipo de asociaciones el terreno prácticamente quedaría abierto solamente, en términos significativos, a las empresas y a los ricos. No obstante, por el profundo autoritarismo que existe en no pocas de ellas, sería necesario que cualquier contribución sea aprobada previamente de manera individual por cada uno de los donantes. Debe quedar muy claro que aquel afiliado que no desee aportar nada tendrá todas las garantías para que así sea.

LAS DESGRAVACIONES FISCALES

Este aspecto resulta de vital importancia, y proviene de la Legislación Alemana de partidos. La regla es que cuando mayor es la cantidad de donativo, menor es la desgravación fiscal y viceversa. Este sistema favorece que los pequeños donantes se vean beneficiados, además de estimular su participación. Por otra parte, y como lo hace esta legislación, después de una determinada cantidad, generalmente alta, el donativo deja de ser susceptible de desgravación.⁷⁰

PUBLICIDAD DE LOS DONATIVOS

El tema es de la mayor importancia, porque así los electores saben quién está

⁷⁰ Aguilar Villanueva, Luis Fernando. Op. cit. P-20

financiando a determinado partido. Sobre todo, en el caso de los grandes donantes. La legislación sobre partidos y electoral de los países que regulan estas materias son unánimes sobre la pertinencia de este instrumento. La diversidad entre las legislaciones se da principalmente sobre el límite a partir del cual el donativo debe ser publicado, y respecto al tiempo de la publicación de estos informes, si antes o después de las elecciones, y la autoridad ante quién deben ser presentados, así como de la existencia de los medios de impugnación que pueden hacer valer los militantes, ciudadanos y partidos. En este punto se insiste abundantemente, en la necesidad de que los partidos o candidatos designen a un representante financiero encargado de recibir las contribuciones, expedir los recibos correspondientes a los donantes, y rendir el informe sobre el monto, el donante y su domicilio ante la autoridad que la legislación particular haya designado.

CONTROL SOBRE LOS DONATIVOS

En general el control debe verse a partir de dos vías. Por un lado, el autocontrol que los propios partidos deben tener sobre el manejo y administración de sus recursos, estableciendo que conductas son prohibidas, cuales son las sanciones y cuales los órganos de control interno y el control del Estado, que también debe prever las conductas ilícitas, las sanciones y La autoridad que debe conocer de ellas, y que posea las suficientes facultades jurídicas para efectivamente sancionar y no únicamente recomendar. El autocontrol interno impone a los partidos el deber de llevar libros de contabilidad, un administrador general y la posibilidad de que los órganos o miembros del partido puedan supervisar los documentos contables y financieros; en todo caso, las memorias e informes contables de los partidos deben acompañarse de un análisis de auditoría, tal la exigen La Legislación Francesa y Alemana. Para realizar el control externo es preciso que se obligue a Los partidos a rendir sus informes por lo menos una vez al año y antes de las elecciones; en el caso de las donaciones, el partido debe ser obligado a desglosar las contribuciones por candidato, municipio, estado, región o distrito electoral, en las que se especifique el nombre, domicilio y monto de La donación. La experiencia muestra en general la insuficiencia de los controles tradicionales (control por órgano electoral, control Legislativo, y control del ejecutivo).⁷¹

Para México Se propone un Tribunal de Cuentas que además de controlar la actividad económica financiera del Estado, tenga la capacidad de imponer sanciones a Los infractores de a los infractores de las disposiciones sobre financiamiento. El Tribunal debe ser autónomo profesional y sus miembros inamovibles. El financiamiento público fue creado a partir de aquella denominada Reforma Política de 1977, que en su momento generó amplias expectativas en la sociedad mexicana, desde mi punto de vista con algunos avances pero que se quedaron solamente en grandes expectativas porque siento que no se llegó al fondo de una verdadera Reforma Electoral. Pero, ciertamente en ese entonces por primera vez se reglamentaron algún tipo de prerrogativas y apoyos a los partidos políticos y a los

⁷¹ Aguilar Villanueva, Luis Fernando. Op cit. P-23 y 24

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

candidatos, entre otros, en la LFOPPE se señalaba, por ejemplo, el apoyo a candidatos en campaña, con algunos medios como vehículos, como equipo de sonido, dinero en efectivo, apoyo a redactores de revistas de los propios partidos políticos, papel para los partidos, franquicias postales y telegráficas, tiempo en radio y televisión. Es decir, por primera vez se reglamento en nuestra Ley Electoral algo que era en México una práctica común, un apoyo solapado, abierto en favor especialmente de partidos fuertes.

Esto más que nada, con una reglamentación que no fue muy clara en aquel entonces, que quedaba muy abierta a la discrecionalidad de la Comisión Federal Electoral y que posteriormente, ya en 1987 se fijan reglas más claras para poner bases al financiamiento publico, bases más claras para este financiamiento.

Yo creo que la sociedad mexicana espera una mayor autenticidad de los partidos políticos; repudia el exceso de gasto en campaña, repudia el desvío de recursos públicos para apoyo de candidatos oficiales.

Yo me preguntaría Cómo reglamentar este tipo de apoyos que no solamente son a través del financiamiento publico federal sino también a través de financiamiento publico estatal, que en algunos estados en Leyes locales no es claro el financiamiento y en forma todavía peor, apoyos a nivel municipal. ¡Cómo evitar que se dé este tipo de apoyos al !Margen de la Ley!.

Yo creo que es más sano que en vez de buscar incrementar los apoyos oficiales, dar incentivos para que los partidos políticos a través de su militancia Se fortalezcan y tengan una participación más sana en una vida democrática que tanto requiere el fortalecimiento de nuestras instituciones.

El financiamiento publico expone la necesidad de modificar los criterios adoptados para el alcance o para alcanzar el objetivo del financiamiento publico y que con las condiciones de la competencia partidaria pueden adquirir un mayor equidad.

Menciona que los cuatro criterios adoptados en el artículo 42 del COFIPE para el financiamiento publico de los partidos, ha demostrado en la practica de tendencias La tendencia a favorecer a los partidos más poderosos, esto por lo excesivo en la aplicación de estos recursos.

Propone que es necesaria la modificación de estos criterios para lograr que la competencia partidaria adquiera mayor equidad, y sugiere que la legislación electoral mexicana debería complementarse con tres elementos nuevos.

Primero.- El establecimiento de limite, prohibiciones y restricciones a las contribuciones privadas.

Segundo.- La fijación de topes máximos a los gastos que puedan realizar los partidos en una campaña, y

Tercero.- La creación de un mecanismo de fiscalización y monitoreo de las finanzas partidarias en que participan todos los partidos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.2.3. Prohibiciones de otras fuentes de financiamiento

PROHIBICIÓN DE CIERTOS DONATIVOS

Las Legislaciones más representativas como la Alemana, en el Artículo 25 de la Ley de partidos, prohíbe determinados donativos provenientes de corporaciones o sociedades que tengan como objeto social fines de utilidad general, benéficos o religiosos, así como ciertos donativos provenientes del extranjero. La Legislación Española impide donativos que provengan de empresas públicas, al igual que la Legislación Italiana. En España también se prohíben donativos provenientes de las empresas que contraten con el Estado o que presten servicios a las administraciones públicas (Artículo 128 de la Ley Orgánica 5/85 sobre el Régimen Electoral General). Y en Francia la Ley del 15 de enero de 1990 señala que las personas morales de derecho público y las personas morales de derecho privado cuya mayoría de capital pertenezca a una o varias personas morales de derecho público o a casinos, círculos o casas de juego, no podrán donar a ningún candidato.⁷²

En México y a pesar del interesante caso de Nicaragua, en donde si se admiten donativos del extranjero, que no van a las arcas de los partidos, sino a un fondo para consolidar y perfeccionar la democracia, considero que es muy importante que se prohíban donativos de entidades como las iglesias, empresas que contraten con el Estado, fundaciones políticas, Asociaciones o sociedades que persigan fines benéficos o religiosos, y desde luego, impedir donativos del extranjero y de empresas que tengan por objeto el juego, la apuesta, la prostitución, etcétera.

1. Extranjeras: Se trataría de evitar injerencias externas en los asuntos políticos del país. Si bien la prohibición ya se encuentra en el Código actual, dado que no existen sanciones acaba transformándose en una especie de "recomendación" general sin consecuencias.
2. De las iglesias: aunque igualmente están prohibidas contribuciones de las iglesias a los partidos, es necesario subrayarlas para evitar hasta donde éste es posible la mezcla explosiva que supone la confusión entre los asuntos de la política y de la fe. Nunca se insistirá demasiado en que el proceso secularizador de la política es uno de los que permite el asentamiento de relaciones democráticas entre los partidos, y reforzar esa tendencia, por todos los medios, parece pertinente.
3. Del sector público: también se encuentran prohibidas las transferencias de recursos del sector público a los partidos e incluso tipificadas como delitos en el Código Penal. No obstante, hay que volver al tema, reforzarlos, precisar y ampliar los delitos, y revisar las sanciones, porque una de las fuentes de la inequidad y de la

⁷² Aguilar Villanueva, Luis Fernando. Op cit. P-31 y 32

irritación publica ha sido precisamente la utilización de recursos públicos para beneficiar a algunos partidos.

4.2.4. Límites a los gastos

Limitar los gastos es quizá la fórmula más eficiente para construir condiciones medianamente equitativas para la competencia. Por ello, trascender el tema de los ingresos para atender el de los egresos parece necesario.

Hay que agregar además que en un país con tantas carencias como el nuestro, el dispendio y el derroche de recursos se convierte en algo ofensivo.

Por ello, Se me ocurre, se pueden imponer tres tipos de límites a las campañas electorales.

1. Límite al gasto general en la campaña. Para fijarlo quizá fuese pertinente conjugar el número de votantes con la concentración-dispersión de la población. Porque como todos sabemos no es lo mismo realizar una campaña política en Baja California (donde la población en términos generales se encuentra concentra en cuatro municipios) que en Oaxaca.

2. Límites a los gastos en publicidad. Las campañas de manera progresiva utilizan cada vez más a los medios, y sobre todo a los medios con mayor penetración, que a su vez son los más caros (la televisión sobre todo). Por ello si se quiere establecer un mínimo de condiciones para una contienda democrática es necesario regular el gasto publicitario de los partidos, de tal suerte que tenga un "tope máximo".

3. Límites a los periodos de campaña. Se trata de incidir en la regulación de los gastos de campaña por otra vía. Además de que parece un criterio racional tanto porque la política tiene sus propios tiempos como porque es necesario frenar los despilfarros que se convierten en un insulto.

4.2.5 Fiscalización y sanciones

Parece necesario repetirlo; dado que los partidos políticos son constitucionalmente entidades de interés público, pero también porque a través de una normatividad específica pueden transparentarse los ingresos y gastos de los mismos y crearse condiciones más equitativas para la competencia, resulta pertinente crear mecanismos de fiscalización de sus finanzas acompañados de sanciones en caso de infracciones. Las sanciones son necesarias porque si no existen, la norma fácilmente puede convertirse en letra muerta.

No obstante, es necesario garantizar que el mecanismo fiscalizador no se vaya a utilizar de manera facciosa, de tal suerte que por esa vía se pretenda agredir a alguna formación política.

1. Creo que los ingresos y gastos de los partidos deberían ser fiscalizados por los Consejeros Magistrados del Consejo General del IFE. Se trata de ciudadanos que teóricamente están "por encima" de los partidos, forman parte del cuerpo colegiado

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

superior encargado de la organización electoral, hasta el momento tienen facultades muy limitadas y un rol de bajo nivel. El cuerpo de Consejeros Magistrados deberían auxiliarse de despachos de auditores previamente avalados por los partidos. Y si los Consejeros M magistrados encontrarán transgresiones a la Ley por parte de algún partido, las eventuales sanciones deberían acordarse, en primera instancia en el Pleno del Consejo General del IFE a través de mayorías calificadas. En ese mismo órgano el partido acusado tendría la posibilidad de ejercer su defensa.

2. Otras opciones de fiscalización me parecen menos convenientes:

a) La Secretaría de Hacienda, implicaría una intromisión del Ejecutivo en los asuntos partidistas.

b) Una comisión pluripartidista cameral, puede llevar a la creación de un mecanismo de solapamiento múltiple o lo que es aun peor a agrupamientos partidistas para afectar a un partido en particular.

3. Para que la fiscalización sea posible es necesario que el manejo de los ingresos y gastos de los partidos se realicen de manera centralizada, que se hagan públicos con periodicidad y que existan responsables partidistas en esa materia. Condiciones, todas ellas, para hacer posible la fiscalización.

4. Las sanciones deben normarse. Ser progresivas, es decir más drásticas para los reincidentes. Y deben elaborarse tanto para los partidos, los candidatos y los encargados de las finanzas.

Sé que el listado es incompleto y discutible. No obstante, quisiera reiterar que el objetivo buscado me parece altamente defendible: contribuir a crear un sistema de partidos medianamente equitativo.

4.3. Control del financiamiento público

Existen, primordialmente, dos vías para llevar a cabo el control, la primera es la publicidad y se refiere fundamentalmente al financiamiento público directo, y la segunda incide en el financiamiento indirecto. Cada una de ellas se relaciona a su vez con uno de los principios que conforman la legislación electoral en materia de financiamiento y que se consideran, por lo tanto, como objetivos: La transparencia y la igualdad.

4.4. publicidad

En materia de financiamiento existe un principio básico que es el deber de dar publicidad sobre los ingresos y gastos en general. De acuerdo con nuestra Constitución los ciudadanos tiene la obligación de contribuir a los gastos públicos, la contrapartida a esta obligación es el derecho que tienen a saber en qué se gasta el

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

dinero que ellos aportan, por ejemplo, el que se destina a los partidos políticos. Por otra parte, la experiencia comparada de los países democráticos admite como un principio esencial del financiamiento el de la publicidad.

Es necesario exigir a los partidos la elaboración de dos tipos de informes, uno sobre sus finanzas en el que se contenga:

a) Una relación detallada de sus ingresos y la fuente de la que provienen;

b) Sus egresos y el destinatario; y

c) Las variaciones en su patrimonio y otro informe en el que se contengan los gastos electorales. Estos informes deben ser auditados por contadores independientes y presentados oportunamente ante un órgano con plena autonomía e independencia que pudiera fiscalizar las cuentas de los partidos, se sugiere que sea de carácter jurisdiccional. Finalmente, debe ser público para que exista la posibilidad de que sea consultado por cualquier ciudadano.

En relación con el punto anterior existen dos propuestas más: para el caso de las campañas políticas es importante que exista, como en Francia, una especie de representante financiero del candidato, que sea el único capaz de recaudar fondos a nombre de éste y del partido y, en general, que se regulen claramente las facultades del Administrador General del partido, que sería el Secretario de Finanzas en cuanto a la elaboración y publicación de los informes y a su responsabilidad respecto a los datos contenidos en ellos. La segunda propuesta es la necesidad de que exista un capítulo de sanciones para el incumplimiento de las disposiciones sobre control del financiamiento público.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CONCLUSIONES

Primera: Las reglas que rigen los costos de las campañas deben ser las mismas que regulen el financiamiento de los partidos me detengo ahora en un terreno polémico y controvertido: los donativos privados. El control sobre los donativos privados es doblemente saludable ya que, en contrapartida, permite intensificar el apoyo de los militantes y los adherentes políticos. En campaña, los donativos privados serán aplicados exactamente a la contienda que el donante indique. Si las aportaciones en su conjunto rebasan los límites fijados, el remanente podrá quedar para cubrir otros rubros de la actividad partidista. Si bien los sindicatos y las empresas no pueden, ni siquiera contra una cantidad fija, hacer donativos, las personas pueden aportar voluntariamente. De antemano este apoyo a los partidos excluye donaciones religiosas, extranjeras y todas aquellas que procedan de actividades ilícitas. Deben tener además un límite cuantitativo que impida a los grupos de presión la manipulación política.

Segunda: La legislación Mexicana, acorde con los tiempos electorales del mundo, debe prohibir tajante todo donativo que provenga de servicios públicos y debe prohibir, también, colectar para fines políticos en los edificios públicos. Esta práctica podría contribuir a consolidar como ha sucedido en todos los países desarrollados, a la formación de un servidor público de carrera, sobre todo en los mandos medios, capaz de hacer eficiente y otorgar credibilidad a las funciones del Estado, anteponiendo tarea de servicio y evitando las servidumbres políticas.

Concebir y dar forma legal a un conjunto de reglas jurídicas orientadas a regular el financiamiento de los partidos y a poner límite de costo y duración a las campañas es una tarea de unidad y de identidad nacionales. Su existencia sería incompleta y tal vez superflua si no dispone de un régimen de verificación y de un sistema de sanciones cuando sus normas no sean cumplidas.

La experiencia internacional reciente se dirige a la búsqueda de la confianza en la democracia a partir de un hecho aparentemente simple: imponer control y límites a los ingresos y los gastos de los partidos y de los candidatos en las contiendas electorales. Detrás de este anhelo se encuentran crisis de gobierno, mandatarios depuestos, pérdida de credibilidad y, en general, una fractura que ha puesto en un primer plano de la Reforma del Estado, la Reforma Política-Electoral, como alternativa real para una sociedad civil cada vez más activa y contestataria.

Es necesario, de cara al fortalecimiento de la democracia, ofrecer respuesta a cuestiones fundamentales: cómo controlar la actividad económica de los partidos,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

quien debe controlarla y, además que sanciones deben ser aplicadas a los infractores.

La columna que sostiene y vértebra a este sistema es la publicidad misma que permite, primero, el control y la función fiscalizadora de las autoridades; segundo, la información que posibilita a la sociedad para conocer el origen y el uso que partidos y candidatos hacen de sus recursos, y tercero, la existencia de una estadística objetiva capaz de reflejar la composición de las fuerzas políticas. Todo lo anterior es condición para que existan transparencia y credibilidad electorales.

En las páginas anteriores se han analizado las alternativas más idóneas para establecer una regulación al financiamiento de los partidos políticos. Sería una especie de compendio de lo que se puede y debe hacer. En efecto, el reclamo de la regulación del financiamiento de los partidos políticos y del establecimiento de límites a los gastos de campaña, junto con la demanda de transparencia del financiamiento de las actividades de los partidos, se ha convertido en una exigencia generalizada expresada de manera unánime. Asimismo, se ha solicitado la revisión y adecuación de la regulación en materia de acceso de los partidos políticos a los medios de información masiva; algunos incluso han sugerido que se revisen los principios y mecanismos de financiamiento público que reciban los susodichos para designar actividades políticas.

En la actualidad, no parece haber diferencias fundamentales por lo que se refiere a los grandes objetivos de la reforma; sin embargo, cuando se analicen y discutan los mecanismos de implantación, cuando el foco de la atención de los representantes de partidos, periodistas, especialistas en la materia y público enterado se desplace de los fines a los medios, las diferencias pueden multiplicarse y el debate puede ampliarse. A este respecto es particularmente relevante tener en cuenta no solo la legislación de otros países, como testimonio inerte que nada dice de la problemática política que la suscitó y con la que se interactúa, sino también la experiencia en las aplicaciones prácticas.

Un vistazo a la literatura especializada existente en materia de financiamiento de los partidos políticos, cuando van más allá de un enfoque normativo y formal, pone de manifiesto la complejidad que implica la regulación del financiamiento de los partidos políticos, y los riesgos que conllevan las soluciones esquemáticas y poco meditadas. En general, se percibe un ligero desencanto de quienes tuvieron expectativas demasiado elevadas de la aplicación y los efectos de la legislación en cuestión. Al regularse en materia de poderes públicos y de organizaciones intermedias, como los partidos políticos, debe tenerse en cuenta que, a diferencia de lo que sucede en el derecho privado se está dando el marco de actuación de los protagonistas de los procesos políticos, que junto con órganos electorales y el electorado conforma al conjunto de los actores del foro electoral.

TERCERA: En materia de límites al gasto electoral debe tenerse siempre en mente topes de gasto realistas, que se puedan adaptar a la evolución de los índices económicos, puesto que de otro modo se podrían estrangular las finanzas de los

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

partidos políticos o enfrentarnos a una funesta disyuntiva y orillarlos al oscuro camino de las simulaciones y la ilegalidad como la única forma para poder sobrevivir. Tratándose de la transparencia de sus finanzas, la regulación debe evitar someterlos al cumplimiento imposible de un cúmulo de tramites y registros que resulten más laboriosos que efectivos, y en donde tendrían que verse ante la alternativa de cumplirlos escrupulosamente, a costa de una cuantiosa erogación de recursos humanos y materiales, o de verse envueltos en un alud de sanciones que por irracionales terminarían por ser inaplicables.

Los órganos que conozcan de los informes financieros de los partidos tienen que ser de una imparcialidad y probidad tal, que no sean sospechosos de pretextar violaciones que puedan poner en duda el buen nombre de los partidos políticos o de sus representantes, por ocultas motivaciones políticas farisaicamente disimuladas con el manto de su investidura legal. Los partidos políticos deben tener absoluta confianza en la probidad e imparcialidad de los órganos de vigilancia ante los que presenten sus informes financieros para que el sistema de garantías de su transparencia efectivamente sea operante.

La regulación no debe ser a tal grado minuciosa o proteja, que amenace con limitar la autonomía de los partidos políticos, estar garantizada por la constitución y ser requisito *sine qua non* de una democracia real. En particular, la materia de transparencia del financiamiento de los partidos políticos no debe exponerlos ni a ellos ni a sus afiliados y simpatizantes a un grado de vulnerabilidad tal, que inhiba su acción y limite su libertad. La historia legislativa reciente está llena de ejemplos en los que la sobre reglamentación y exceso de ingenuidad, tuvieron un efecto contraproducente multiplicando los males que se propusieron combatir. Finalmente, debe siempre tenerse presente que los resultados electorales deben producirse en las urnas, con los votos de los ciudadanos y no a través del litigio de los partidos en los periodos postelectorales, maculados por una avalancha de cargos mutuos que no hacen sino deslegitimar los procesos electorales y a la larga abren las puertas del caos y el autoritarismo.

CUARTA: El creciente pluralismo social de nuestro incipiente pluripartidismo, así como la anterior atenuación del sistema de partido dominante, solo pueden lograrse manteniendo y acrecentando una competencia vigorosa, pero leal, dentro del sistema de partidos. El tránsito de nuestro sistema político hacia una democracia madura, donde la alternancia en el poder sea una posibilidad efectiva en todos los niveles del gobierno, únicamente se alcanzará fortaleciendo al sistema de partidos y elevando los niveles de participación ciudadana en los comicios. Es en este sentido que juega un papel determinante la regulación del financiamiento de los partidos políticos, como condición *sine qua non* para posibilitar una organización permanente y responsable de los ciudadanos, en una sociedad de masas donde los esfuerzos individuales que no se sistematizan y agreguen podrán ser encomiables pero carecerán de relevancia.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

QUINTA: Los partidos políticos existentes y los que en el futuro se generen, deben tener la fortaleza necesaria para constituirse en el contrapeso requerido al poder del gobierno para mantener el equilibrio donde se generan los espacios de respeto a las libertades de los ciudadanos. Además, esas asociaciones deben continuar siendo las instancias organizativas que magnifiquen la voz de los individuos y grupos para la formulación de críticas constructivas y la proposición de alternativas viables para modificar el rumbo de las políticas públicas, que eventualmente puedan conducir a su rectificación cuando ello sea procedente. No obstante, lo anterior no es suficiente, los partidos deben seguir teniendo la posibilidad de constituirse en generadores potenciales de cuadros de gobernantes, en los niveles nacional, local y municipal, sin otro límite que el de la voluntad del electorado expresada en sufragios transparentes y confiables.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

BIBLIOGRAFÍA

Borja, Rodrigo Principios de derecho político y constitucional Quito: Casa de la cultura ecuatoriana, 1964

Borja, Rodrigo Derecho político y constitucional Rodrigo Borja México: Fondo de Cultura Económica, 1991

Burdeau, Georges Derecho constitucional e instituciones políticas Georges burdeau; traducción de ramón falcón Tello Madrid: Nacional, c1981

Burdeau, Georges Tratado de ciencia política Georges burdeau; traducción coordinada por enrique serna elizondo México: UNAM, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlan, 1982-9999

Burgoa Orihuela, Ignacio, 1918 Derecho constitucional mexicano México: Porrúa, 1973

Burgoa Orihuela, Ignacio, 1918- Derecho constitucional mexicano / Ignacio burgoa México: Porrúa, 1989

Cárdenas Gracia, Jaime Fernando Transición política y reforma constitucional en México Jaime F. Cárdenas Gracia México, D.F.: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994

Contraloría General, Antología en materia de financiamiento y sistemas de control para la campaña electoral federal 1997, PRI 1997.

Easton, David, 1917- Esquema para el análisis político Buenos aires: Amorrortu, 1969

Easton, David, 1917 Enfoques sobre teoría política. Buenos aires: Amorrortu, 1969

Fuentes Díaz, Vicente Los partidos políticos en México. México : Talls. impresiones perfectas, 1954

Fuentes Díaz, Vicente Los partidos políticos en México / Vicente Fuentes Díaz México: Porrúa, 1996

Henríquez Orozco Jesús, Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI, Instituto de investigaciones jurídicas, México 1999.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Instituto de investigaciones jurídicas, Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos, México 1993. UNAM.

Instituto federal electoral, Foro para la reforma electoral memoria 1993 , Instituto de investigaciones jurídicas UNAM México.

Melo Luis Artemio, Compendio de Ciencia Política Institucionalización y Dinámica política Ediciones Depalma Buenos Aires 1983.

México K Leyes, Decretos, Etc. Legislación electoral mexicana 1812-1977 / Recopilación y estudio introductorio de Antonio garcía Orozco México: Gaceta informativa de la comisión federal electoral, 1978

Lajous, Alejandra Los orígenes del partido único en México / Alejandra lajous México: UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, 1979

Loewenstein Karl, Teoría de la constitución traducción por Alfredo Gallego Anabitarte, ariel, s. a- Barcelona 1986

Ovilla Mandujano Manuel Teoría Política Facultad de Derecho UNAM , 1986.

Orozco Gómez, Javier El derecho electoral mexicano / Javier Orozco Gomes; pro. de francisco Berlín Valenzuela México: Porrua, 1993

Prud'homme, Jean Francois Colab Dinero y partidos: Propuestas para regular los ingresos y gastos de los partidos políticos / Investigación jean francois prud'homme... [et al.] México: Cepna, 1993

Serra Rojas Andres Ciencia Política Estructura y Proyección DE las Instituciones Políticas Contemporáneas Tomo II Instituto mexicano de Cultura México 1971

Sartori, Giovanni, 1924 Partidos y sistemas de partidos / Giovanni sartori; versión española de Fernando santos fontenla Madrid: Alianza, c1980

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

LEGISLACIONES

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS MÉXICO 2002

CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES MÉXICO, 2002.

Estatutos del partido ACCIÓN NACIONAL, MÉXICO 2002

Estatutos del partido REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, MÉXICO 2002

Estatutos del partido DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICO, MÉXICO 2002

Estatutos del partido DEL TRABAJO, MÉXICO 2002

Estatutos del partido VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO, MÉXICO 2002

Estatutos del partido CONVERGENCIA POR LA DEMOCRACIA, MÉXICO 2002

Estatutos del partido DE SOCIEDAD NACIONALISTA , MÉXICO 2002

Estatutos del partido ALIANZA SOCIAL, MÉXICO 2002

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

OTRAS FUENTES

INTERNET:

[http:// www. PAN. com. mx](http://www.PAN.com.mx)

[http://: www PRD. Com. mx](http://www.PRD.Com.mx)

[http://: www PT. Com. mx](http://www.PT.Com.mx)

[http://: www PV. Com. mx](http://www.PV.Com.mx)

[http://: www PSN. Com. Mx](http://www.PSN.Com.Mx)

[http://:www EPAS.Com. mx](http://www.EPAS.Com.mx)

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN