



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGON

"MODIFICACION Y REGULACION AL CO. F. I. P. E. EN EL
FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLITICOS Y SU
REGULACION JURIDICA"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

JOSE CARMEN TINAJERO BENITEZ

ASESOR: LIC. SILVERIO NOCHEBUENA TELLO

SAN JUAN DE ARAGON, ESTADO DE MEXICO

2004



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.

AGRADECIMIENTOS

✿ A MI DIOS.

Por haberme dado a mi la bendición de servirle, y poner a sus pies, como una ofrenda, mis estudios, LOS CUALES SON PARA SU HONRA Y GLORIA, con los cuales serviré al pueblo al cual pertenezco.

☞ AL ESCOGIDO POR DIOS: SAMUEL JOAQUIN FLORES.

Por que se de antemano que con nada le pago y que no existen palabras suficientes en este mundo para mostrarle mi agradecimiento y el que sea una oración constante por mi, por que gracias a eso estoy donde estoy, le ofrezco este humilde trabajo, así como mis estudios y conocimientos, de los cuales puede disponer como mejor le parezca.

QUE DIOS LE BENDIGA Y LE PROSPERE.

⊕ A MI UNIVERSIDAD.

Por que desde siempre le ha brindado a este país profesionistas de elite renombrada y me permite a mi ahora formar parte de la misma, en la cual me desenvolveré de la manera mas digna para poder honrar a mis maestros, todos nosotros hijos de esta nuestra MÁXIMA CASA DE ESTUDIOS.

✿ A MIS PADRES, JOSE CARMEN TINAJERO CABALLERO Y MARCELA BENITEZ MARIN.

Por su apoyo, el cual ha sido para mi de una gran valía, sin el cual no hubiera sido posible el haber llegado hasta donde hoy me encuentro.

QUE DIOS LES PAGUE Y LES BENDIGA.

**↓ A MIS HERMANOS. GUADALUPE TINAJERO
BENITEZ, OMAR TINAJERO BENITEZ Y ELIZABETH
TINAJERO BENITEZ.**

**Que siempre creyeron en mi, pensando siempre en que lo
lograría, no importando los problemas por los que pudiéramos
pasar, ellos siempre confiaron en que saldríamos airoso de los
mismos.**

DIOS LES GUARDE.

**☛ A MI ASESOR Y JEFA DE CARRERA
LIC. SILVERIO NOCHEBUENA TELLO Y
MTRA. JANETTE YOLANDA MENDOZA GANDARA.**

**Por haberme tenido la paciencia suficiente como para creer en
que lo lograría (por segunda ocasión) y siempre tuvieron la
paciencia y la buena disposición de alentarme a seguir adelante.**

MIL GRACIAS.

- MTRO. FERNANDO PINEDA NAVARRO.

**Quien con su muy particular y atinada forma de dar el
recibimiento a las nuevas generaciones, en su materia de
Derecho Romano, me enseñó que no podemos hacer menos
nuestra carrera pensando que podemos aspirar a puestos de
elección popular por el hecho de ser abogados, por que para
estos puestos se ha demostrado desde siempre que los que están
ahí, ni estudios ni ética pueden llegar a tener para ejercer dichos
puestos, pero para practicar la abogacía a cabalidad, se necesita
ser de verdad un letrado en esta bella carrera.**

GRACIAS POR TODO, ¡MAESTRO!

☪ **AL LIC. JOSE JUAN CORIA PAEZ.**

Por haberme mostrado su amistad inquebrantable en todo momento y haber llegado en el momento justo.

“En todo tiempo ama el amigo, y es como un hermano en tiempo de angustia.” (Pr. 17:17).

Por que siempre me demostró esa amistad, la cual suela ir mas allá, trascendiéndolo todo.

“El hombre que tiene amigos ha de mostrarse amigo; Y amigo hay mas unido que un hermano.” (Pr. 18:24).

GRACIAS POR TODO Y SIGUE CONSERVANDO ESE DON DE GENTES QUE DEMUESTRA TU VALOR, PARA SEGUIR AYUDANDO A QUIEN MAS TE NECESITE, PORQUE COMO ABOGADOS ESTE ES NUESTRO DESTINO EN ESTA VIDA.

☪ **LIC. ELIZABETH RUBIO LOPEZ.**

Gracias Liz, por haberme recibido siempre que quise hablar contigo, gracias por haber depositado esa confianza en mi sin que yo previamente me la hubiere ganado, sin duda alguna demuestras tu valía a aquellos con los que te comprometes.

“He aquí que tu eres hermosa, amiga mía; he aquí que tu eres hermosa; Tus ojos entre tus guedejas como de paloma; Tus cabellos como manadas de cabras que se recuestan en las laderas de Galaad.” (Cnt. 4:1).

**© A AQUELLOS QUE ESTUVIERON PRESENTES EN
ALGUN MOMENTO DE MI VIDA, Y QUE ME
DEJARON UNA GRAN HUELLA INDELEBLE POR
SUS MUESTRAS DE CARIÑO.**

Esta es una pequeña lista de aquellos que siempre o en algún momento de mi vida, me demostraron de un modo o de otro, su entrañable amistad y que dejaron también una enseñanza en mí, por pequeña que esta fuera, a los cuales les he querido rendir un pequeño tributo por haber estado ahí conmigo, en las buenas y en las malas.

- ❶ **Hno. Encdo. Rubén Reyes Gutiérrez y familia. (Dios les bendiga)**
- ❷ **Lic. Roció Rivera Alcántara.**
- ❸ **Lic. Esther Castillo Ramírez.**
- ❹ **Arq. Felipe García Martínez.**
- ❺ **Biol. Víctor Martínez Cruz.**
- ❻ **Lic. Alfonso Jiménez Guillén.**
- ❼ **Lic. Maria Antonieta Bello Mancilla.**
- ❽ **Lic. Ricardo Estrada García.**
- ❾ **Lic. Juan Francisco Sánchez Hernández.**
- ❿ **Lic. Raúl Osorio Valderrama.**
- ⓫ **Lic. Alfonso Arias Hernández.**
- ⓬ **Dr. Fernando Aguilar Vergara.**
- ⓭ **Dr. Fernando Aguilar Reyes.**
- ⓮ **Hna. Yanin Cabral Rosas.**
- ⓯ **Hna. Sara Salvador Valdez.**
- ⓰ **Hno. Jose Nava Reyes.**
- ⓱ **Hno. Samuel Hernández Salazar.**
- ⓲ **Fam. Tinajero Sánchez. (A sus siete integrantes, Dios les pague)**

➤ A MI ABUELITA ROMANA MARIN BENITEZ. MI TIA MARIA DE LA PAZ BENITEZ MARIN Y A MARIA DE LA LUZ SALUDES BENITEZ ,“MARY LA GRANDE” QUIENES SIEMPRE CREYERON EN MI Y ME DISPENSARON SUS MAS GRANDES AFECTOS.

Por que se portaron como grandes mujeres apostando por alguien que no tenia un futuro prometedor a la vista, pero que sin embargo se arriesgaron conmigo para darme su afecto, cariño y comprensión, creyendo siempre en mi como quien cree en una promesa que al final de la jornada ha de cumplirse.

“Y ellas alzaron otra vez su voz y lloraron; y Orfa beso a su suegra, mas Rut se quedo con ella. Y Noemí dijo: He aquí tu cuñada se ha vuelto a su pueblo y a sus dioses; vuélvete tu tras ella. Respondió Rut: No me ruegues que te deje, y me aparte de ti; porque a donde quiera que tu fueres, iré yo, y donde quiera que vivieres, viviré. Tu pueblo será mi pueblo, y tu Dios mi Dios. Donde tu murieres, moriré yo, y allí seré sepultada; así me haga Jehová, y aun me añada, que solo la muerte hará separación entre nosotras.” (Rut 1:14-17)

INDICE

CAPITULO I

INTRODUCCION	I
	II
ANTECEDENTES HISTORICOS.	
1.1.- Antecedentes Históricos	1
1.1.1.- Partidos y facciones, grupos de interés y Movimientos Sociales.	3
1.1.2.- Grupos de Interés	5
1.1.3.- Movimientos Sociales	5
1.2.- Soberanía y Democracia	7
1.2.1.- Democracia	12
1.2.2.- Modalidades de la Democracia	14
1.3.- Sufragio	17
1.3.1.- Derechos Políticos	20
1.4.- La Regulación del Concepto de Partido Político	23
1.5.- La Constitución y el Registro	24
1.5.1.- Los Derechos y Obligaciones de los Partidos Políticos	25
1.5.2.- La Democracia Interna	25
1.5.3.- Los Derechos de los Militantes	26
1.5.4.- Organización, Procedimientos y Estructura	27
1.5.5.- Las Corrientes Internas	31
1.5.6.- Los Controles Sobre la Actividad Interna	32

CAPITULO II

ESTRUCTURA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

2.1.- El Papel de la Ideología	33
2.2.- La Adhesión y sus Grados	37
2.3.- Las Unidades de Base	43
2.4.- Las Alianzas	46
2.5.- La Descentralización	52

CAPITULO III

LA FINANCIACION DE LOS PARTIDOS.

3.1.- Los medios de financiamiento	62
3.2.- Los Recursos Propios	69
3.3.- Los Recursos de Carácter Privado	75
3.4.- Los efectos del Financiamiento	82
3.5.- Perspectivas Comparadas del Financiamiento de las Campañas	87

CAPITULO IV

PROPUESTA DE REGULACIÓN A LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

4.1.- Como se Manejan los Partidos Políticos en otros Países	109
4.2.- Regulación vs. Desregulación	114
4.2.1.- La Voz del mas Rico	122
4.3.- Fundaciones sin Control	123
4.4.- Publicidad en Campaña Encubierta como Publicidad de Gobierno	130
4.5.- Regulación o Desregulación, ¿ cuál es la estrategia mas efectiva ?	132
4.6.- Menos Propaganda Política, Menos Corrupción	139
4.7.- Reforma y Adición del articulo 41 frac. II de la Constitución Federal	143
CONCLUSIONES	158
BIBLIOGRAFÍA	161
LEGISLACIÓN CONSULTADA	163
OTRAS FUENTES	163

INTRODUCCIÓN

El tema de los partidos políticos y su financiamiento en específico, siempre ha sido tema de análisis no solo en el extranjero, sino también, particularmente en México, en donde en los últimos tiempos, debido a los escándalos públicos de corrupción, los integrantes de estos - debo decir que muchos de ellos fundadores de sus propios partidos - , han demostrado que en realidad solo han servido para enriquecerse ellos, no la democracia tan llevada y traída que le han hecho creer al pueblo al cual gobiernan, y el cual por desgracia desconoce las leyes que lo regulan y que pueden hacer valer.

El presente trabajo trata de hacer una pausa en el terreno del financiamiento de los partidos políticos, replantearnos sus modos de financiamiento, la duración de las campañas y la aparición de las precampañas por parte de candidatos voraces, que intentando imitar al actual presidente al pretende llegar a las precandidaturas de sus partidos y ser ellos ahora los que den ese golpe de suerte que tuvo el presidente actual; independientemente de tratar los infaltables temas de los antecedentes históricos, partidos y facciones, soberanía y democracia, sufragio, también veremos le descentralización de los partidos políticos del centro del país y porque es necesario hacer que estos “se vayan” del centro del país y se comprometan con el resto del proyecto de nación mexicana que tienen para este país.

Aquí también veremos que este trabajo no solo es una reforma al financiamiento de los partidos, sino que además es una especie de regulación integral en la vida de estos entes reconocidos en la Constitución Federal desde varios años y, que por lo mismo están representados en la Cámara de Diputados, dándonos forma de una republica representativa, democrática y federal, pero que sin embargo nos damos también cuenta que, ni están todos los que son, ni son todos los que están, en cuanto a los calidades morales de sus integrantes, calidades estas que por ser un algo subjetivo, pudiera ser difícil de alcanzar en el ser humano, pero no imposible.

A esto tenemos que agregarle la participación en la compra de espacios en los medios televisivos, los cuales a parte de tener sus propios tiempos -los partidos políticos- también pueden comprar espacios en cualquier momento, ya sea en las famosas “precampañas” antes aludidas, en donde mucho del

presupuesto asignado se va y es por eso que posteriormente se tienen que estar haciendo llegar dineros de naturaleza ya sea oscura o diversa de lo especificado, ante tanta competencia desleal que existe en la actualidad política.

Regular o no a los partidos tal vez pareciera absurdo, por que la respuesta obvia seria: si hacerlo, pero lo absurdo no radica en hacerlo o no, sino que los que lo tienen que hacer son los propios representantes nuestros en la Cámara de Diputados, y estos siguen siendo "hombres y mujeres de su partido", los cuales no concebirían tal cosa en perjuicio de sus propios intereses, puesto que algunos de estos partidos son verdaderos negocios familiares, tal es el caso del Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN), el Verde Ecologista Mexicano (PVEM) o el Partido del Trabajo (PT), los cuales han hecho su *modus vivendi* de este tipo de actividades, este tipo de trabajos que en su muy interno ser suele estar muy de acuerdo con la nobleza, pero que el ser humano la ha desvirtuado de modo tal que actualmente ya es muy difícil asociarla con la seguridad social y la oportunidad de mejorar en este aspecto en nuestras vidas.

Espero que este trabajo sea juzgado en su justa dimensión, ya que no pretende ser otra cosa que una aportación al mundo de la regulación de las actividades políticas del país, como todo trabajo tiene sus propias ambiciones y metas, las cuales espero haber logrado a cabalidad, y así mismo poder arrojar un poco de luz sobre esta actividad en específico.

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS

- 1.1.- Antecedentes Históricos
- 1.1.1.- Partidos y Facciones, Grupos de Interés y Movimientos Sociales.
- 1.1.2.- Grupos de Interés
- 1.1.3.- Movimientos Sociales
- 1.2.- Soberanía y Democracia
- 1.2.1.- Democracia
- 1.2.2.- Modalidades de la Democracia
- 1.3.- Sufragio
- 1.3.1.- Derechos Políticos
- 1.4.- La Regulación del Concepto de Partido Político
- 1.5.- La Constitución y el Registro
- 1.5.1.- Los Derechos y Obligaciones de Los Partidos Políticos
- 1.5.2.- La Democracia Interna
- 1.5.3.- Los Derechos de Los Militantes
- 1.5.4.- Organización Procedimientos y Estructura
- 1.5.5.- Las Corrientes Internas
- 1.5.6.- Los Controles Sobre La Actividad Interna.

1.1.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS.

Es difícil hablar de democracia en los tiempos que corren sin considerar a los partidos políticos, pues ellos son los principales articuladores y aglutinadores de los intereses sociales. Para precisar su origen podemos distinguir dos acepciones. Una concepción amplia de partido nos dice que éste es cualquier grupo de personas unidas por un mismo interés, y en tal sentido el origen de los partidos se remonta a los comienzos de la sociedad políticamente organizada. En Grecia encontramos grupos integrados para obtener fines políticos, mientras en Roma la historia de los hermanos Graco y la guerra civil entre Mario y Sila son ejemplos de este tipo de "partidos".

Si, en cambio, admitimos la expresión partido político en su concepción restringida, que lo define como una agrupación con ánimo de permanencia temporal, que media entre los grupos de la sociedad y el Estado y participa en la lucha por el poder político y en la formación de la voluntad política del pueblo, principalmente a través de los procesos electorales, entonces encontraremos su origen en un pasado más reciente. Se discute, así, que los partidos surgieron en el último tercio del siglo XVIII o en la primera mitad del XIX en Inglaterra y los Estados Unidos de Norteamérica. En esta acepción, por tanto, el origen de los partidos políticos tiene que ver con el perfeccionamiento de los mecanismos de la democracia representativa, principalmente con la legislación parlamentaria o electoral.

Una de las opiniones con mayor aceptación en la teoría afirma que los partidos modernos tuvieron su origen remoto en el siglo XVII, evolucionaron durante el XVIII y se organizan, en el pleno sentido del término, a partir del XIX y, concretamente, después de las sucesivas reformas electorales y parlamentarias iniciadas en Gran Bretaña en 1832.

Los partidos modernos, aunque son producto de la peculiar relación de los grupos políticos con el parlamento, fueron condicionados por los procesos de formación de los Estados nacionales y por los de modernización, que ocurrieron en el mundo occidental durante los siglos XVIII y XIX.

Los partidos políticos son el resultado de la quiebra de la sociedad tradicional o feudal y su paso a la sociedad industrial. El mundo burgués, posterior a las revoluciones en Inglaterra y Francia, requería de formas de organización política que sustituyeran a las estamentarias o corporativas por nuevos modos de organización, dependientes de grupos políticos organizados en el parlamento, con reglas claras para la circulación de la clase política. Estas reglas serían de carácter electoral y tendrían un sentido distinto al llamado mandato directo (y en ocasiones vitalicio) de los representantes respecto de sus representados; tal mandato quedó sustituido por el representativo, con el cual el diputado ya no es considerado representante exclusivo de su distrito, sino de toda la nación, y deja de estar obligado a seguir ciegamente el mandato imperativo de sus electores.

La sociedad libre que surgió después de la quiebra de los estamentos y las corporaciones precisaba de organizaciones que fueran funcionales en el nuevo estado de cosas. La división entre la sociedad civil como ámbito de la libertad de la persona dotada de derechos inherentes y la sociedad política o Estado exigía canales de comunicación que articularan intereses entre una y otra. Los cauces de intercambio fueron el parlamento, los partidos políticos y la opinión pública.

Los partidos fueron y son los articuladores de la relación entre la sociedad civil y el Estado, aunque su estatus siempre ha estado en discusión por las críticas que desde la antigüedad

lanzan contra ellos sus detractores. Los partidos permiten que se expresen tanto intereses nacionales como particulares pero, al existir en pluralidad, impiden que los intereses particulares dominen por entero los nacionales. Su función es por tanto ambigua, pero indispensable en una sociedad plural en la que los distintos grupos e intereses requieren de participación y representación. Lo condenable siempre es el partido único, que generaliza artificialmente intereses particulares. Por el contrario, los partidos políticos en plural y en condiciones de una lucha política en igualdad de oportunidades son los mejores catalizadores, propiciadores y garantes de la democracia.

Por su carácter ambiguo, en suma, los partidos políticos no siempre han sido bien aceptados, y diríamos que su inclusión en el pensamiento político se dio lentamente.

1.1.1.- PARTIDOS Y FACCIÓNES, GRUPOS DE INTERES Y MOVIMIENTOS SOCIALES.

Partidos y Facciones.

En el término facción predomina el sentido peyorativo. La palabra deriva del verbo latino *facere* (hacer, actuar). La palabra *factio* indicó, para los autores que escribían en latín, un grupo político dedicado a un *facere* perturbador y nocivo, a "actos siniestros". El término partido deriva también del latín, del verbo *partire*, que significa dividir; sin embargo, no entró en el vocabulario de la política sino hasta el siglo XVII. La palabra partido tuvo, casi desde su ingreso al lenguaje político, una connotación más suave y menos peyorativa que facción, aunque autores como David Hume utilizaron indistintamente ambos términos. Para Hume, los partidos o las facciones subvierten el gobierno, hacen impotentes las leyes y suscitan la más fiera animosidad entre los hombres de una misma nación, que por el contrario debieran prestarse asistencia y protección mutuas.

La distinción entre partido y facción se establece con Bolingbroke (1678-1751), y con mayor claridad con Edmund Burke (1729-1797). Para el primero, los partidos reflejan una diferencia de principios y proyectos más allá de una facción, es decir, de los intereses personales de sus miembros. Burke, por su parte, define el partido como un conjunto de hombres unidos para promover, mediante su labor conjunta, el interés nacional sobre la base de algún principio particular acerca del cual todos están de acuerdo; al igual que Bolingbroke, distingue el partido de la facción al considerarlo como una organización con fines superiores a los puros intereses mezquinos por obtener puestos y emolumentos, pero a diferencia de aquél, Burke concibe al partido como una partición que ya no se produce entre súbditos y soberano, sino entre soberanos.

No obstante la importante defensa de Burke, a los partidos se les siguió viendo durante mucho tiempo con desconfianza. Los revolucionarios franceses los rechazaron apoyados en la incompatibilidad de los partidos con la teoría rousseauiana de la voluntad general, o con la nueva idea de la soberanía nacional, según la cual cada diputado representa directamente y sin mediación alguna a la totalidad de la nación. En Estados Unidos de Norteamérica, los Padres Fundadores como Madison o el propio Washington condenaron a los partidos por considerarlos facciones. No fue sino hasta bien entrado el siglo XIX cuando los partidos fueron aceptados positivamente, y sólo después de la Segunda Guerra Mundial, luego de grandes debates teóricos y políticos, cuando comenzó su proceso de constitucionalización en el mundo entero. En la actualidad ya no son catalogados como facciones, sino considerados instrumentos para lograr beneficios colectivos y no el mero provecho particular de sus miembros.

1.1.2.- GRUPOS DE INTERÉS

La polémica en los siglos XVII, XVIII y XIX fue sobre si los partidos debían ser considerados como facciones; en el Siglo XX, en cambio, giró sobre su equiparación con los grupos de interés. El desplazamiento no es inocente: pretende minimizar los elementos ideológicos de los partidos. En 1912, H. Rehm señaló que estos últimos son grupos de interés encubiertos". Desde Max Weber existe la intención de distinguir entre ambas categorías. La distinción weberiana y las posteriores de corte sociológico son funcionales: se dice que los grupos de interés tienen la función de articular intereses y los partidos la de su agregación. Tal vez esta distinción no sirva a nuestros propósitos; por ello, una diferenciación asequible de tipo político nos señala que los partidos, a diferencia de los grupos de interés y de otros grupos de presión, participan en las elecciones y pretenden conquistar cargos públicos. La distinción insiste en la orientación competitiva de los partidos, que los grupos de interés o de presión por sí solos no tienen.

Además, los partidos tienen importantes cometidos en los Estados modernos: proponer programas e ideologías a los ciudadanos, articular y aglutinar intereses sociales con finalidades estrictamente políticas, movilizar y socializar a los ciudadanos y, principalmente, reclutar élites y formar gobiernos, función que sólo ellos pueden realizar.

1.1.3. MOVIMIENTOS SOCIALES.

Los partidos se diferencian de las facciones y los grupos de interés o de presión, pero también de los movimientos sociales. Estos últimos son corrientes fundadas en un conjunto de valores compartidos para redefinir las formas de la acción social e influir en sus consecuencias. Los movimientos sociales permanecen en la esfera de la sociedad civil reivindicando u oponiéndose a decisiones políticas; son organizaciones informales reivindicativas, en ocasiones radicales.

Los partidos, en cambio, aun originándose en la sociedad civil, actúan fundamentalmente en la esfera política a través de una organización formal y con la intención de llegar al poder a través de la competencia política y las elecciones. Los movimientos sociales, al institucionalizarse, pueden llegar a ser partidos políticos si se organizan formalmente, adoptan una estructura y participan en las contiendas electorales.

Entre los contenidos de los nuevos movimientos sociales destacan: el interés por un territorio, un espacio de actividades o "mundo de vida", como el cuerpo, la salud y la identidad sexual; la vecindad, la ciudad y el entorno físico; la herencia y la identidad cultural, étnica, nacional y lingüística; las condiciones físicas de vida y la supervivencia de la humanidad en general. Los valores predominantes de los movimientos sociales son la autonomía y la identidad, y sus correlatos organizativos, tales como la descentralización, el autogobierno y la independencia, en oposición a lo que algunos consideran que existe en los partidos: manipulación, control, dependencia, burocratización, regulación.

El modo de actuar de los movimientos sociales puede clasificarse en interno y externo. El interno se caracteriza por su informalidad, su discontinuidad y su propensión a los contextos igualitarios. Por lo que se refiere al modo de actuar externo, la táctica de los movimientos son las manifestaciones y otras formas de presencia física. Recurren a estrategias de protesta para movilizar a la opinión pública y atraer su atención con métodos no convencionales aunque legales. Las tácticas y las reivindicaciones de la protesta indican que el grupo de actores movilizado se concibe a sí mismo como una alianza de veto, ad hoc, a menudo monotemática, que deja un amplio espacio para una gran diversidad de creencias entre los que protestan.

El modo de actuar de los movimientos hace hincapié en plantear sus exigencias como de principio y no renunciables, lo que puede considerarse como una necesidad, dada la debilidad de las primitivas estructuras de organización involucradas.

Los movimientos sociales, por tanto, carecen de las propiedades de las entidades formales, sobre todo de la vigencia interna de las decisiones de sus representantes, gracias a la cual dichas entidades pueden asegurar en cierta medida el cumplimiento de los acuerdos de una negociación política. Además, los movimientos sociales rechazan en general su identificación con un código político establecido (izquierda, derecha, liberalismo, conservadurismo), así como los códigos socioeconómicos (clase obrera, clase media, pobres, ricos, etc.), y prefieren utilizar códigos políticos provenientes de los planteamientos del movimiento, con categorías tales como sexo, edad, lugar y género, aunque ello no significa, ni por asomo, que los movimientos sociales sean entidades amorfas y heterogéneas en términos de clase e ideología.

1.2.-SOBERANÍA Y DEMOCRACIA

La soberanía viene de *súper y omnia*, que significan sobre todo el poder, en la terminología de Herman Seller, es instancia decisoria suprema. Es la facultad que tienen un pueblo de darse sus propias leyes; dentro de un concierto de naciones dándose a respetar y autodeterminarse.

Respecto a la soberanía, según Jorge Carpizo “nació finales del edad media como sello distintivo del estado nacional”.

La soberanía fue resultado de las luchas que se dieron entre el rey francés y el imperio, el papado y de los señores feudales.

De esas luchas nació un poder que no reconocía a otro superior o por encima el. Es la instancia última de decisión, es la libre determinación del orden jurídico que no está subordinada a ninguna otra unidad decisoria universal y eficaz.

Las primeras constituciones mexicanas, las de 1814 y 1824, contenía la idea de la soberanía e independencia de México.

Nuestra actual constitución, al igual que su antecesora de 1857, se ocupa del idea de la soberanía después de hacerlo de las garantías individuales, de la nacionalidad y de la ciudadanía.

El artículo 39 de la Constitución Federal dice: " la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este".¹

El pueblo tienen todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma que su gobierno.

Al concepto de nació ser otro con significado esencialmente conservador; los aros contrarrevolucionarios franceses los monárquicos de aquel entonces.

Soberanía en la nación del pueblo el idea de libertad, es el anhelo de los hombres por alcanzar la felicidad y realizar un destino.

¹ - CARPIZO MCGREGOR, Jorge. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo P-Z, 8ª ed., Ed Porrúa.-UNAM,2000. México, p. 2935.

La soberanía es la potestad suprema que nace de la propiedad que el pueblo y el hombre tienen que sí mismos, de su libertad y de su derecho en esencia la soberanía, de manera que esta reside constantemente del pueblo

La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo, se quiso señalar que México, desde su independencia como pueblo libre, tiene tradición práctica que no encadena, sino que ayuda a encontrar a las generaciones presentes su peculiar modo de vivir.

México, nación tiene una proyección hacia el futuro, pero sin olvidarse de su pasado y menos de su presente.

La soberanía nacional reside en el pueblo, en el pueblo que trabaja para su felicidad. Y que reside en el esencial y originalmente.

Originariamente quiere decir que jamás ha dejado de residir en el pueblo; aunque la fuerza haya dominado, no por ello prescribió a su favor, porque no los elementos de la soberanía es su imprescriptibilidad.

Y lo hacen de manera esencial, porque en todo momento pueblo soberano; nunca delega su soberanía, y no que nombra sus representantes, los cuales están bajo sus instrucciones y mando.

La última frase del citado artículo, relacionada, tal con el artículo 135 de la constitución que contiene procedimiento para reformar la máxima ley.

El pueblo tiene el derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno, empero a través del propio derecho; el derecho a la revolución es un derecho de la vida y de la realidad.

El artículo cuarenta de la constitución, dicen: "es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal"

El pueblo en ejercicio de su soberanía construye la organización política que desea darse. Su voluntad decide la constitución política, y en la propia ley fundamental precisa qué características tendrá la república, el sistema representativo y el régimen federal que está creando las notas que configuran el sistema democrático que se encuentran en toda la constitución, pero además está definiendo en su artículo 39 que se entiende por democracias.

Resumiendo, soberanía, poder o autoridad que posee una persona o un grupo de personas con derecho tomar decisiones y a resolver conflictos en el seno de una jerarquía política.

El hecho de poder tomar estas decisiones implica independencia de los poderes externos y autoridad máxima sólo grupos internos.

En las democracias modernas, por lo tanto el ejercicio de la soberanía se ve limitado en los momentos en los que la supervivencia está en juego, como por ejemplo en épocas de guerra.

En esencia y para concluir, junto con Juan Antonio Martínez de la Serna, podemos afirmar que soberanía, ese poder o autoridad que posee una persona o un grupo de personas con derecho tomar decisiones se resolver conflictos en el seno de una jerarquía política.

El hecho de poder tomar estas decisiones implica independencia de los poderes externos y autoridad máxima sobre los grupos internos.

El concepto de soberanía surgió cuando los europeos de los siglos 16 y 17 empezaron a buscar fundamentos laicos sobre los que basar la autoridad de los incipientes estados nacionales.

El derecho internacional contemporáneo y los tratados que vinculan a las naciones han modificado, sin embargo, la libre soberanía absoluta concedida hace cuatro siglos.

En la actualidad, la Organización de las Naciones Unidas es el principal organismo legal que ejerce control sobre la soberanía de forma relativa y de un modo consensuado.

En lo relativo a la autoridad que una nación ejerce sobre sus ciudadanos, la soberanía se puede encontrar en oposición directa con expresión política.

Una de las primeras funciones del estado es la de promover las condiciones para su supervivencia. En principio. Un modo de mejorar las posibilidades de supervivencia consiste en eliminar la distensión interna, más esto ocurre en regímenes totalitarios donde la noción de gobierno y estado se confunden y alienan.

No obstante, este disenso es el resultado lógico de las políticas, de los gobiernos que representan a diversos partidos políticos y posturas.

Políticamente, es una doctrina política según la cual la soberanía pertenece al conjunto de los ciudadanos, principio que anunció la frase célebre: el gobierno del pueblo, por el pueblo

y para el pueblo; régimen político caracterizado por la participación de los ciudadanos en la organización del poder público y en su ejercicio.

1. 2.1.- DEMOCRACIA.

El Doctor “Ignacio Burgoa Orihuela respecto a la democracia nos explica que etimológicamente, proviene del griego demos, pueblo, y kratos, fuerza, poder, autoridad”.⁴

Etimológicamente proviene:

Demos: que significa pueblo.

Kratos: que significa poder.

Lo que da como resultado el poder del pueblo es el gobierno del pueblo no solamente su estructura jurídica y régimen político si no es un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico social y cultural del pueblo.

Un estado donde no participe el pueblo, se ahoga, se asfixia, muere por ello es importante que la democracia forme parte como elemento, creció un ingrediente del estado, de ese todo.

La participación popular a través instituciones debe ser un elemento importante e indispensable del estado moderno.

La participación del pueblo en las funciones públicas constituye las instituciones democráticas, que por otra parte, se establece para beneficio del propio pueblo.

².-BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano 13ª ed. Ed Porrúa 1999. México. P 469.

En acepción moderna y generalizada, democracias es el sistema en el que el pueblo en su conjunto ejerce la soberanía y en nombre de la misma, elige sus gobernantes.

Al parecer la democracia no tiene enemigos, sino que suscita adeptos fervorosos en todo el planeta; así es, joyería, tenemos la democracia liberal occidental y sus matices, la socialista del Europa del este y sus variantes, la popular de hacia, la folklórica africana, bastante sui generis, y la inevitable "democracia militar" que surge, a raya próspera en muchos puntos del globo.

Se la terminología de fines del siglo veinte, la democracia se ve afligida por innumerables adjetivos, es que, como las maneras, parece de inflación y está en peligro de perder su valor, pues no todos sus especímenes son de buena ley: la cristiana, tribales industrial, marxista, política, social, conservadora, económica, autoritaria, sindical.

Por último no debe confundirse democracia con república: la república de la forma, la democracia el fondo.

Burgoa sigue considerando que la experiencia política griega se analiza como un hecho esencial en la historia del pensamiento político, pertenece a los ciudadanos en su conjunto; demos era el primero, el principal, pero tenía que respetar la ley, ésta era la que aseguraba la democracia y hacia libres iguales a los ciudadanos.

Felipe Tena Ramírez manifiesta que "a fines del siglo veinte, con la revoluciones norteamericana y francesa aparece una forma nueva de la democracia que va permitirle aplicarse a los grandes estados moderno: se trata de la democracia representativa o indirecta, en la que los ciudadanos eligen entre ellos a aquellas que los representará en los cuerpos legislativos".³

³.-TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano 10ª ed., Ed Porrúa, 1995 México. P 165.

1.2.2.-MODALIDADES DE LA DEMOCRACIA.

La democracia dividen en directas, semi directas o semi representativas.

Democracias Directas: aquellas en que la asamblea del pueblo vota directamente a las leyes con el congreso más o menos importantes de los magistrados tal aconteció en las antiguas democracias representativas aquellas en que las leyes son más bien obra de las asambleas representativas designadas por elección tal aconteció las democracias actuales.

Entre unas y otras ello sistema intermedio que se conoce con el nombre democracia semi directa o semi representativa en que las leyes son elaboradas por asambleas representativas y después sometidas a la aprobación del cuerpo electoral, que se considera como al conjunto de ciudadanos aptos para el ejercicio de sus derechos políticos.

Las funciones ejecutivas y judiciales, en las democracias modernas se ponen casi siempre en manos de representantes, por lo que puede decirse que en ese sentido, son siempre representativas.

El actualidad, la forma de gobierno directa o democracia directa ha desaparecido casi por completo en los estados civilizados debido al aumento constante de su población y a la complejidad creciente de las funciones de toda índole que están a cargo. El régimen representativo, aunque discutido en teoría por Rousseau, entre otros aceptado hoy universalmente en la práctica. Sin embargo, la fórmula ideal es la democracia semi directa por medio del cual se corrige los excesos y defectos en que incurren el régimen puramente representativo.

La Democracia Directa. a imagen de la polis griega, funcional hoy en día todavía en un caso único: el de los tres cantones suizos de Glaris, Apenzell y Unterwald.

Estos cantones han conservado su asambleas populares (Landsgemeinde) que se reúnen una vez al año, su papel consiste en controlar a los gobernantes, más que participar en las decisiones gubernamentales, es decir en gobernar realmente.

La Democracia Semi Directa: acude, entre otros, a los procedimientos que permiten a los ciudadanos presas opinión: la iniciativa, que tiende a provocar una visión de los gobernantes, y el referéndum, que tiende a ratificar la pobre charla, en este la vigencia de una decisión tomada por los dirigentes está subordinada al aprobación expresa de los gobernados: adopción de una nueva constitución o reforma a la constitución vigente, adopción de una nueva ley o reforma son al dirigente o abrogación de la misma (referéndum legislativo, como en Italia, por ejemplo)

El Referéndum: es por excelencia instrumento de la democracia semi directa, pues permite dirigirse concretamente al pueblo. Accesoriamente desde un punto de vista puramente gramatical, cabe señalar que la expresión democracias populares es un pleonasma, puesto que "democracia" significa gobierno popular.

Por su parte la constitución proclama su adhesión a la ideología de la democracia liberal, consagró principio de la soberanía popular y adoptar régimen de la democracia representativa: "es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática" (Art. 40): la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo; todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este.

La democracia, ese sistema político por el que pueblo de un estado ejerce su soberanía mediante cualquier forma de gobierno que haya decidido establecer.

En las democracias modernas, la autoridad suprema le ejercen en su mayor parte los representantes elegidos por sufragio popular en reconocimiento de la soberanía nacional.

Dichos representantes puede ser sustituidos por el electorado de acuerdo con los procedimientos legales de destrucción y referéndum y son, al menos en principio, responsables de su gestión de los asuntos públicos ante el electorado.

En muchos sistemas democráticos, este elige tanto el jefe del poder ejecutivo, cuerpo responsable de legislativo.

La esencia del sistema democrático supone, pues, la participación de la población en el nombramiento de representantes para el ejercicio de los poderes ejecutivo y legislativo del estado, independientemente de que se rija por un régimen monárquico o republicano.

Según Arend Liphart, democracia, es el sistema político por el que el pueblo de un estado ejerce su soberanía mediante cualquier forma de gobierno que ya decidido establecer.

La esencia del sistema democrático supone, pues, la participación de la población en el nombramiento de representantes para el ejercicio de los poderes ejecutivo y legislativo del estado, independientemente de que este se rija por un régimen monárquico o republicano.

1.3.-SUFRAGIO.

El sufragio, es el derecho o privilegio de voto para elegir representantes políticos o bien aprobar o rechazar una legislación.

El sufragio su institución política que se remonta la antigüedad. En las ciudades de estado de Grecia, esperaba que todos los hombres libres (los cuales constituyen una minoría dentro de la población) tomaran parte del gobierno de su ciudad.

En Roma se concedía los ciudadanos comunes, que recibían el nombre de plebe, el derecho de elegir los tribunos que intercedieran por ellos cuando consideraba que gobierno los había tratado de una forma injusta.

La idea de que el pueblo que se hallaba bajo un gobierno determinado debía contar con la posibilidad de elegir sus dirigentes no tuvo respaldo importante hasta los siglos XVII XVII, época en que los filósofos de la ilustración defendieron que el autogobierno era un derecho natural de todos los seres humanos y que los gobiernos derivan sus justos poderes del consentimiento de los gobernados.

Esta idea ha ejercido gran influencia la concepción moderna de sufragio, pero no ha desbancado la otra concepción del término que defiende que el sufragio es un privilegio político que la ley otorga y que por lo tanto está sujeto a ciertas limitaciones.

Aunque la tendencia de los gobiernos modernos ha sido liberalizar los requisitos necesarios para el sufragio a través de reformas electorales, muchos siguen aplicando

algunas restricciones a parte de los lógicos criterios de ciudadanía límite de edad, que suelen oscilar entre los 18 y los 20 años.

En algunos países las mujeres carecen de derecho al voto. Uno de los requisitos suele ser la alfabetización, y en muchos países aquellas personas que hayan sido condenados por un delito grave pierde sus derechos electorales o se anula su capacidad para desempeñar cargos públicos.

En cuanto al sufragio, para Jorge Patiño Camarena, en principio, es un voto dado en una elección. En lo concerniente a la composición del cuerpo electoral, se distingue el sufragio capacitador, el censatario y el universal; en lo concerniente al poder electoral de elector se distingue el sufragio directo y el indirecto.

En la mayoría de los países el establecimiento de sufragio universal se ha visto precedido por un periodo más o menos largo durante cual el ejercicio de los derechos políticos se limitó por razones de edad, sexo, color, analfabetismo, riqueza, estado social, religión, etc.

Algunas restricciones son lógicas y tiene sentido común, como por ejemplo, que se inicia el voto a menores y a los insanos mentales, sobre la base de que son incapaces de tomar decisiones responsables.

Montesquieu “consideraba que tan sólo se debería excluir de la participación en los asuntos políticos a los seres sin voluntad propia.”⁴

Otras limitaciones originaron en prejuicios que, debido al clima político del momento, fueron aceptados como verdades inobjectables.

⁴-PATIÑO CAMARENA, Javier. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo P-Z, 8ª ed., Ed. Porrúa, 2000. México, p 3261.

En su obra distintiva Javier Patiño Camarena señala que nuestra historia constitucional pone de manifiesto que la universalización del sufragio es el resultado de una serie de luchas que se han proyectado a través del tiempo. Durante el congreso constituyente de 1856-1857, el grupo conservador propuso que se limitara el derecho a sufragio aquellos que pudieran leer y escribir.

También contribuyó a universalizar el sufragio la reforma en el año de 1970 experimentó el artículo 84 constitucional, con el propósito de reducir el requisito de la edad para ser ciudadano y otorgar la ciudadanía a todos los mexicanos a cumplir no 21, sino tan sólo 18 años de edad, con independencia de su estado civil.

Esta reforma permitió poner fin a una situación irregular originada por el hecho de que forma parte, la ley sobre la materia no reconocía de hechos políticos a los menores de 21 años, y por otra diversos ordenamientos le conferían a los menores de 18 años aun cuando forma indirecto circunstancial, ciertos derechos que se les permitían participar en la vida política.

El sistema político mexicano descansa sobre principio de que, el sufragio es universal y que la voluntad ciudadana debe expresarse forma individual, por medio de voto libre y directo, es decir, sin que se ejerza presión ni intervenga intermediario alguno.

La ciudadanía debe votar en las consultaciones electorales porque de lo contrario estará negando la conquista de uno de los más significativos derechos. Se debe votar porque al hacerlo el ciudadano además de escoger un programa político a través del cual desea que se gobierne al país, refrenda, confirma y actualiza su decisión de que la democracia sea la norma básica de gobierno. No votar significa menosprecio por los derechos ciudadanos, preferencia por otras formas de gobierno y oposición al fortalecimiento democrático que procuran los actos que configuran el proceso de reforma política.

1.3.1.-DERECHOS POLÍTICOS.

Según Jesús Rodríguez y Rodríguez, "son prerrogativas reconocidas exclusivamente a los ciudadanos, que faculta y aseguran su participación en la dirección de los asuntos públicos, incluido el derecho a votar y ser votado."⁵

En la actualidad se desconoce más comúnmente como "derechos políticos" aunque también suele denominárseles "derecho de participación política".

Los derechos políticos son aquellos que conceden a su titular una participación en la formación de la voluntad social.

En otros términos estos derechos permiten la participación de los individuos, a quienes se ha conferido la ciudadanía, en la estructuración política de la comunidad social de que son miembros y en el establecimiento de las reglas necesarias al mantenimiento del orden social

Se distingue de los derechos civiles o individuales por qué, a diferencia de éstos que permiten al ser humano disfrutar de una cierta esfera de libertad y autonomía, aquéllos que faculta al individuo, en su calidad de ciudadano, a participar en la conducción de los asuntos públicos de la comunidad.

Constituyen los elementos justificativos de la legitimidad y la legalidad del poder a ejercer sobre la comunidad erigida en estado, forma moderna del poder político, comprenden ciertas prerrogativas exclusivas de los ciudadanos tanto en materia de voto activo y pasivo, respecto de otros tipos de participación en los asuntos políticos.

⁵.-RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ, Jesús. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo D-H, 8ª ed, Ed. Porrúa, 1998 México p 1061.

En el derecho mexicano, por ejemplo puesto que el segundo párrafo del artículo 33 de la constitución prohíbe terminantemente a los extranjeros inmiscuirse en los asuntos públicos del país.

El artículo 35 del propio ordenamiento constitucional consigna los derechos de carácter político reservados a los ciudadanos mexicanos de la manera siguiente:

Son prerrogativas del ciudadano:

- I.-votar en las elecciones populares.
- II.-Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión teniendo las calidades que establezca la ley.
- III.- Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país.
- IV.-tomar las armas en el ejército Guardia Nacional para la defensa de la república y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes; y
- V.-ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

El derecho de sufragio y participación del gobierno son facultades cuyo ejercicio, de siempre, se han reservado en forma exclusiva a los ciudadanos mexicanos.

De ahí que sea la propia constitución la que, al tiempo que fija en su artículo 34 las calidades y requisitos necesarios para tener la ciudadanía mexicana, establezca en el precepto transcrito, de manera categórica muy precisa, que son prerrogativas del ciudadano, entre otras, el derecho de votar(fracción I) y ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier empleo o comisión (fracción segunda), así como los derechos de reunión, asociación petición, a fin de tratar, participar e intervenir en los asuntos políticos del país (fracciones III y V).

Los instrumentos internacionales sobre los derechos humanos en general, tanto a escala universal, como en el ámbito regional, consigna, en términos muy semejantes, o en algunos casos, casi idénticos las prerrogativas del ciudadano en materia política.

Estos encuentran cabida a escala universal, en la declaración universal de derechos humanos (artículo 21), del 10 de diciembre de 1948 y en el pacto internacional de derechos civiles y políticos (artículo 25), del 16 de diciembre de 1966 , en el ámbito regional, en la declaración americana de los derechos y deberes del hombre (artículo XX), del 2 de mayo de 1988, en la convención americana sobre derechos humanos (artículo 23), del 22 de noviembre de 1969 y en el protocolo adicional número 1 (artículo 3) el 20 de marzo de 1952, el convenio europeo para la protección de los derechos humanos, el 4 de noviembre de 1950.

Según los términos del artículo 25 del mencionado pacto internacional de derechos civiles y políticos, deben asegurarse a todos los ciudadanos sin ninguna distinción y sin restricciones indebidas, en el ámbito regional, conforme a lo dispuesto por el inciso 2 el artículo 23 de la también ya citada convención americana sobre derechos humanos, los mismos derechos y

oportunidades puede ser reglamentados, mediante la ley exclusivamente por razones de la nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civiles o mental, o condena por juez competente, en proceso penal o políticos.

1.4.-LA REGULACIÓN DEL CONCEPTO DE PARTIDO POLITICO.

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

En vista de que no es fácil definir lo que es un partido, la práctica general en muchas legislaciones es no dar definición alguna. La teoría ha llegado a señalar con escasa fortuna que son órganos del Estado, pero también ha sostenido que son asociaciones privadas. Ambos extremos son inapropiados. El primero, porque al estatificar a los partidos limita su autonomía interna, y además rompe con la idea de que los partidos nacen de la sociedad, a

la cual representan y se deben. El segundo, porque no pueden identificarse con cualquier asociación de derecho privado, como las sociedades mercantiles. Los partidos tienen finalidades públicas y no exclusivamente privadas. Por ello, lo más acertado consiste en ubicarlos en un espacio intermedio entre lo público y lo privado, destacando obviamente, como preponderante, su origen en la sociedad civil y su pertenencia a ella.

1.5.-LA CONSTITUCIÓN Y EL REGISTRO.

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

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

1.5.1.-Los Derechos Y Las Obligaciones De Los Partidos.

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

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

1.5.2.-La Democracia Interna.

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

- a).- El nivel de respeto y garantía de los derechos fundamentales dentro del partido.
- b).- La organización y los procedimientos internos.

- c).- Las corrientes en el seno de la organización
- d).- Los órganos de control de su vida interna.

1.5.3.- Los Derechos De Los Militantes.

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

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

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

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

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

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

1.5.4.- Organización, Procedimientos y Estructura.

“La organización y los procedimientos no son menos importantes para la democracia interna. Lo indispensable en este ámbito consiste en que la voluntad se forme de abajo hacia arriba y nunca en sentido inverso. El órgano supremo es la asamblea de miembros, y de ella tienen que surgir las principales líneas doctrinarias y de acción de los partidos. Toda elección debería respetar las garantías del sufragio, y los acuerdos tomados ser resultado de una decisión mayoritaria”.⁶

La organización y la estructura de 105 partidos han cambiado mucho. En la primera mitad del siglo XIX, cuando se hablaba de partidos se hacía referencia esencialmente a las

⁶.- PATIÑO CAMARENA Javier.- Análisis de la reforma política. 8ª ed, Ed. UNAM, 1997, p 56 y 57.

ideologías más que a los hombres que las encarnaban. Marx y Lenin hablaron de partidos como modos de expresión de las clases en la vida política.

Con Ostrogorski y Michels se comenzó a identificar al partido con la estructura, el aparato o la organización, y nació la concepción del partido como maquinaria, idea muy presente en el pensamiento político norteamericano.

Atendiendo a su organización y estructura, los partidos se han clasificado en partidos de cuadros y de masas. Los de cuadros tendieron a conformarse en el siglo XVIII y principios del XIX como grupos de notables cuyos miembros eran reclutados en función de su prestigio o fortuna, y en la actualidad son casi inexistentes. En cambio, 105 partidos de masas -que surgieron en el siglo XIX con los partidos socialistas europeos- se caracterizan por ampliar las facultades de decisión de los congresos locales y nacionales de los partidos. Existen otras clasificaciones que tienen en cuenta la forma de la organización, como la que distingue entre partidos directos e indirectos; otras diferencian entre los partidos comunistas y los no comunistas; otras más, entre partidos de países desarrollados y de países en vías de desarrollo, etcétera.

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

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

- Igual derecho de voto y propuesta para cada miembro.
- Respeto de las libertades civiles, en especial la de expresión.

- Acceso a la información sobre todos los asuntos del partido, incluyendo los económicos.
- Regulación de la posición jurídica de los miembros con base en la igualdad de derechos, para hacer posible la participación de cada uno en los asuntos del partido.
- Fundamentación de los rechazos de solicitudes de afiliación. Para estos casos es conveniente establecer procedimientos equitativos e imparciales, accesibles a cualquier interesado. Es necesario contar dentro del partido con un órgano neutral que decida sobre los rechazos y otras cuestiones.
- Tipificación de las causas y naturaleza de las medidas de sanción o expulsión. La conducta punible ha de comprobarse debidamente y ha de ser conocida por un órgano neutral e imparcial que decida de acuerdo con un procedimiento previamente establecido y respetando todas las garantías constitucionales de carácter procesal del afiliado.
- Posibilidad de impugnación, ante órganos jurisdiccionales del Estado, de ciertas decisiones del partido relacionadas con la afiliación, castigo, expulsión, etcétera.
- Previsión clara de la articulación territorial y de organización del partido, de las facultades y responsabilidades de sus órganos y de las condiciones para acceder a sus cargos.
- Plena autonomía de las bases del partido en las organizaciones locales en sus esferas de competencia.
- Existencia de procedimientos y órganos especiales, ajenos a la directiva, encargados de dirimir las disputas entre entidades locales del partido, o entre éstas y las nacionales, así como sobre la interpretación de programas, plataformas o reglamentaciones objeto de controversia.

- Selección de los funcionarios del partido y de sus candidatos mediante un procedimiento previamente establecido por la asamblea general.
- No intervención de los órganos directivos para modificar la selección de candidatos a puestos de elección popular.
- Elaboración de actas de las asambleas respetando formalidades previamente establecidas.
- Rendición periódica de cuentas por parte de los órganos responsables de administrar los bienes del partido, con total transparencia y con posibilidad de que todo militante conozca la información correspondiente y pueda impugnarla.
- Transparencia en las reglas de financiamiento del partido y existencia de un órgano de control capaz de imponer sanciones en caso de que sean violadas.
- Garantías para la manifestación de las diversas tendencias internas.
- Prohibición de disolver o expulsar agrupaciones territoriales de rango inferior, así como de destituir órganos enteros del partido, permitiéndose la aplicación de sanciones únicamente en casos individuales.

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

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

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

1.5.5.- Las Corrientes Internas.

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

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

1.5.6.-Los Controles Sobre La Actividad Interna.

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

CAPÍTULO II.

ESTRUCTURA DE LOS PARTIDOS POLITICOS

- 2.1.-El Papel De La Ideología
- 2.2.-La Adhesión Y Sus Grados
- 2.3.-Las Unidades De Base
- 2.4.-Las Alianzas
- 2.5.-La Descentralización

2.1.- EL PAPEL DE LA IDEOLOGÍA.

Cual es la ideología que determina la definición de partido. No soy adepto a lo que, en algunas ocasiones, se ha dado en llamar la "visión eclesial de los partidos", la idea según la cual el partido es fundamentalmente una asociación de creyentes en un determinado sistema de ideas valores y sentimientos. Tengo una visión estrictamente laica de los partidos, en la cual el discurso ideológico tienen un papel, pero éste es ciertamente menos importante que lo que esa visión de sentido común suele sostener.

"No voy a sostener aquí que la ideología sea un factor irrelevante en la vida, en la configuración de los partidos, en la determinación de sus políticas; vengo a sostener sencillamente que la ideología partidaria es un componente más de la definición de la identidad del partido, pero sólo uno más y no necesariamente el más importante. Si las ideologías fueren unívocas, es decir si de un determinado sistema de creencias se siguiera siempre y necesariamente unos mismos objetivos políticos, y de unas y otros unas mismas políticas no cabe duda de que la ideología sería el factor fundamental de explicación de la vida, la estructura y la actuación pública de un partido".

Pero el mundo real no es así, y los partidos políticos no son academias destinadas al debate sobre ideas, ni iglesias que reúnan la comunidad de los creyentes. Los partidos son grupos que persiguen objetivos políticos y que tienen audiencia y consiguen implantación social y adhesión ciudadana cuando en la medida en que consiguen expresar en la arena política los intereses de grupos, alianzas de grupos socialmente significativos. Por eso hay ideologías políticas con muy escasa o ninguna expresión partidaria y partidos políticos cuyo sistema de creencias, en cuanto tales sistemas, son puntos menos que inexistentes.

⁷-C. AGOSTINO, Adalberto. Ciencia Política y Sociología Electoral 3ª ed. Ed Universidad, Buenos Aires 1997, p. 324.

La ideología del partido es significativa e importante por tres razones: en primer lugar, por su potencial de exclusión: la ideología limita la capacidad de acción del partido y de sus dirigentes, estableciendo las fronteras cuyo paso implica el desdibujamiento o el abandono del proyecto político del que el partido es portador: La ideología, en cuanto expresión resumida de los intereses que sostienen y defiende el partido es portador: La ideología, en cuanto expresión resumida de los intereses que sostiene y defienden el partido, determina el ámbito de las políticas admisibles y señalan con ello el campo de las impropias o inadmisibles, y ello por la sencilla razón de que una construcción ideológica debe ser congruente con los objetivos ideales y los realmente perseguidos por el partido y por ello, supone un signo, una señal abreviada, del cual es el proyecto político o proyectos que el partido rechaza y combate y cuál o cuáles son los que el partido mismo sostiene. Un partido del trabajo puede sostener políticas muy variadas, pero no puede admitir una actitud antisindical consistente o adoptar una ideología que tenga como uno de sus elementos esenciales el desmantelamiento de la legislación protectora del trabajo.

En segundo lugar, la ideología es relevante en cuanto facilita la construcción de proyectos y alternativas políticas. En efecto, si el partido se distingue, como hemos visto entre otras cosas por su capacidad para confeccionar ofertas políticas generales, la ideología proporciona un marco de referencia fundamental para elaborar y definir esas mismas políticas, en otras palabras, cumple una función orientadora no desdeñable. Aquí radica una de las debilidades de los modernos partidos de un solo tema y de los nuevos movimientos sociales, su indefinición ideológica dificulta la definición de una política general del partido por que dificulta la definición de un proyecto político general que articule las políticas concretas que sostiene el partido y le permita contar con posiciones coherentes en las cuestiones ajenas al tema del partido.

Por ello no tiene nada de casual que tales ideologías de partidos emprendan con rapidez la búsqueda de una ideología que oriente su trabajo político; ahora bien ¿que es lo que lo que determina que tan orientado hacia la formulación de plataformas y programas será un partido político? Según Richard Ross entre mayor sea la cohesión social de los miembros de un partido político, mayor será la preocupación del partido político respecto de la ideología. Por otro lado, como es lógico, los partidos políticos socialmente más homogéneos están más predispuestos a adoptar una ideología aceptable para todos. En este sentido, Joseph Schlessinger establece que cuando los gobiernos están formados por coaliciones, los partidos políticos tienen más libertad para ser marcadamente ideológicos, porque cuando la responsabilidad de gobierno es compartida, difusa o poco identificable, los partidos políticos pueden participar en el gobierno y aún así retener u ondear como bandera irrenunciable una doctrina que tiene poca relevancia con la experiencia del gobierno.

Por otra parte, Harrold Hotelling y Anthony Downs sugieren que los partidos políticos son menos ideológicos cuando por esta razón precisamente, pueden atraer a votantes o electores de centro, tal fue el caso del PRD en el Distrito Federal, en la elección del 7 de julio de 1997, en que algunas posiciones antaño inamovibles respecto al TLC el ambulante, y al programa de restricción del tránsito vehicular para la reducción de contaminantes conocido popularmente como Hoy no circula, fueron flexibilizadas hacia posturas centristas, menos agresivas, con el fin de ampliar la clientela electoral del PRD. En este sentido la postura del propio PRD varió en la elección presidencial del 2 de Julio del 2000, en que un viraje a una rigidez ideológica le restó votos.

La anterior teoría aparentemente se encuentra sustentada en la práctica de la ciencia política comparada por casos como el del alejamiento del Partido Socialdemócrata Alemán del marxismo dogmático a finales de los cincuenta, con una dramática mejoría en sus fortunas electorales así como por la tendencia de los dos principales partidos británicos que progresivamente se han parecido más y más entre sí en cuanto a su grado de compromiso en la formulación de programas y plataformas y una menor carga ideológica.

Más recientemente la inclinación de los partidos políticos hacia la formulación de plataformas ha dependido de cuáles son los temas de actualidad en la política nacional de determinado país. Así cuando los temas de actualidad se caracterizan por ser importantes, dramáticos y fácilmente politizados, los partidos políticos se verán más orientados hacia la formulación de plataformas o programas, como sucede en México en el caso del PRD y del PAN, ante sucesivas propuestas de reforma del Estado 1995-1996, 1997-1998 y 2000-2002, en que los problemas de la contaminación, la inseguridad y el ambulante en el Distrito Federal por ejemplo, constituyen asuntos propicios para presentar ante el electorado mexicano programas y plataformas espectaculares y urgentes que ofrezcan soluciones viables a dichas problemáticas, aunque su eficacia no esté asegurada. En gran parte, el éxito relativo del PVEM en las elecciones del 6 de julio de 1997 y del 2 de julio de 2002, se basó en la agobiante y obvia necesidad de resolver la catástrofe ecológica que se cierne ya sobre las zonas urbanas de México y que constituyó la plataforma ideal para el PVEM; a mediano y largo plazo, sin embargo, el sostenido crecimiento de apoyo electoral a partidos verdes en México dependerá del éxito que estos tengan al enfrentar y resolver realmente los problemas ecológicos y ambientales.

En contraste con la situación arriba descrita cuando los partidos políticos suecos han continuado su lucha en torno a viejas contiendas ya resueltas desde hace muchos años, lo único que han logrado es debilitar seriamente el interés del público elector en la política partidaria.

2.2.- LA ADHESIÓN Y SUS GRADOS.

La adhesión al partido plantea el problema de la determinación de la condición de miembro del mismo y en su caso, con la categoría de miembro que se trata de un concepto de contenido vago en razón de la muy diferente significación que puede revestir la adhesión según el tipo de partido. Ciertamente, no tiene el mismo significado la adhesión de un partido especializado que a otro portador de una ideología de salvación de carácter total. Por ende, si bien la regla general en los partidos políticos actuales es contar con un sistema de adhesión preciso y formalizado, no siempre sucede así en los partidos de cuadros que tal formalización no se da y que de la pertenencia al partido, la condición de miembro del mismo, resulte vaga y de difícil determinación. En todo caso, la definición de la condición de miembro plantea la cuestión de quien puede reunir la condición de tal.

Ello es así por que, como señalo los partidos tienen diferente estructura según sean sus miembros, diferenciando, en consecuencia:

Partidos de estructura directa, en los que la cualidad de miembro viene atribuida exclusivamente a personas físicas.

Partidos de estructura indirecta, en los que la cualidad de miembro viene atribuida a grupos sociales, de tal modo que la adhesión individual no es posible más que integrándose en uno de los miembros.

Los Creyentes. Grupo de adherentes formado en torno a la comunidad de convicciones, para los cuales el partido es percibido esencialmente como instrumento organizativo de la comunidad humana formada por los adeptos, para los de la adhesión se contempla esencialmente en términos de identificación con quienes tienen ideas o intereses similares y que demandan del partido, básicamente, incentivos de identidad.

Los Arribistas: Grupo de adherentes formado en torno a las posibilidades, reales o presuntas, de promoción personal, bien en términos de adquisición de relaciones sociales, bien en términos de movilidad social ascendente bien en términos de ocupación y carrera y que demandan del partido esencialmente incentivos que el autor citado denomina selectivos.

Obviamente, los dos tipos de adherentes reclaman del partido, de la organización, cosas bien distintas. Mientras que los primeros demandan primariamente satisfacciones simbólicas y registran una mayor sensibilidad hacia las señas de identidad de organización, los segundos buscan primariamente satisfacer intereses individuales de promoción, aunque no necesariamente recursos monetarios o de empleo. Mientras que los primeros predominan en la dirección de los partidos de masas tradicionales, los segundos tienen presencia en la dirección de los partidos.

La existencia de un sistema formalizado de admisión no es intrascendente, pues dota a la adhesión de un fuerte contenido político; a la postre es la adhesión formal la que, al requerir un compromiso político, establece un umbral diferencial cargado de consecuencias.

“La adhesión formal comporta generalmente la cumplimentación de una declaración personal y expresa del candidato solicitando la inscripción en el partido, declaración que va acompañada de una declaración de datos personales que se ponen a la disposición del partido, un acuerdo del órgano competente del partido acordando la admisión sometida frecuentemente a la condición del aval de miembros anteriores del partido y la admisión de un documento acreditativo de la condición de miembro, cuya posesión suele ser requisito indispensable para participar en los procesos electorales internos.”⁸

La inscripción formalizada tiene una notable importancia por las siguientes razones:

- 1) Materializa y formaliza la adscripción política del ciudadano, estableciendo una constatación documentada del compromiso, que comprende, cuando menos el deber de lealtad al partido y la aceptación de su programa y acuerdos
- 2) Establece un umbral diferencial y convierte la inscripción en un verdadero rito de paso que tiene el efecto de reforzar la adhesión al partido. Su documentación acredita adicionalmente el compromiso de acatar la disciplina del partido.
- 3) Comporta la asunción de obligaciones económicas que refuerzan el compromiso con el partido, y que suelen constituir una no despreciable fuente de financiación para el partido.
- 4) Constituye una fuente de información para el partido mismo ya que éste obtiene, a través de los documentos de afiliación, datos acerca de la vida, inclinaciones, capacidades y aficiones de sus afiliados.

⁸.- WOLDENBERG, José Sistemas Políticos Partidos y Elecciones, Estudios Comparados 5ª ed, Ed Porrúa México, 1999, p. 320.

No obstante el fenómeno de la adhesión es más complejo que el de mera afiliación. De acuerdo con la intensidad y grado de compromiso de los ciudadanos con el partido se pueden diferenciar:

1) **El elector o votante:** Es aquel ciudadano que teniendo una preferencia política definida otorga sistemáticamente sus sufragios a una formación política, pero cuyo compromiso no va más allá de la expresión de su preferencia política mediante el sufragio y en su caso, de la colaboración esporádica, normalmente discreta, con los trabajos del partido. Los electores demandan a la organización sustancialmente incentivos colectivos y de identidad y periféricamente el suministro de servicios recreativos o asistenciales.

2) **El simpatizante.** Es aquel ciudadano que además de otorgar su sufragio sistemáticamente al partido reconoce públicamente su preferencia política y de acuerdo con la misma colaboración mayor o menor asiduidad en los trabajos del partido y en sus actividades, pero que si tal comportamiento conduzca y se materialice, en una adhesión formal. Al igual que en el caso anterior, los simpatizantes demandan principalmente incentivos colectivos de identidad pero también demandan con mayor frecuencia e intensidad que los electores, servicios colaterales; no obstante, el incentivo selectivo principal del simpatizante es entrar a formar parte de las redes de solidaridad que se forman entorno al partido y que pueden ser usadas para obtener recursos de ambos tipos.

3) **El adherente o afiliado.** Puede definirse como el simpatizante afiliado es decir se trata de un ciudadano cuya preferencia política es lo suficientemente intensa para

llevarle a la formación de la condición de miembro del partido, pero cuyo grado de actividad es bajo y su participación en las actividades partidarias es esporádica y discontinua. Normalmente el mero afiliado constituye la gran mayoría de los miembros de cualquier partido. El afiliado demanda primordialmente, según sea el caso, bien incentivos de identidad, bien incentivos selectivos, cuya relación suele ser inversa, siendo los primeros mucho más importantes en las organizaciones pequeñas y medias y los segundos más relevantes en las grandes; asimismo, los afiliados integran redes de solidaridad que pueden operar como mecanismos mediadores en la obtención de incentivos selectivos y suponen la clientela principal de los servicios colaterales que el partido puede prestar, como son: formación, asistencia legal, etc..

Uno de los temas más interesantes y complejos en la materia de los miembros de los partidos políticos es el de las motivaciones y resorte psicológicos que impulsan a un individuo a afiliarse a un partido político.

En este sentido la interrogante que más frecuentemente nos asalta es que es lo que se espera obtener de la membresía o afiliación a un partido político los miembros catalogados como profesionales, por el otro lado, se integran a un partido político más bien porque se encuentran motivados por incentivos materiales o de solidaridad y esperan una ganancia personal si su partido tiene éxito o bien obtienen una satisfacción personal simplemente por estar asociados con un grupo cohesivamente armónico o prestigiado.

Aquí cabe resaltar que, nuevamente en el caso del PSN en México, la familia Rojas que constituye la fuerza motriz de dicho partido tiene como fundamental incentivo para integrarse al PSN, el disfrute directo de los recursos financieros canalizados a la citada

entidad política y claramente pasa a un segundo plano el interés propiamente ideológico o de contribución al bienestar del país a través de contribuciones profundas e innovadoras a nivel de propuestas legislativas, o bien de participaciones memorables en el debate parlamentario.

Por otro lado los miembros profesionales de un partido político frecuentemente provienen de familias que son políticamente más activas que las de los amateurs y se integran a la política partidaria a una edad precoz. Tal es el caso, por ejemplo de la familia González Torres y González Martínez en el PVEM en México.

Los miembros de un partido del tipo amateur entran en la actividad política como respuesta al impacto de eventos públicos fundamentales en su país que los atraen a la misma. En contraste, los profesionales usualmente han estado activos en política un periodo más largo.

Por último, dentro del presente apartado, cabe hacer referencia a la contraparte de la afiliación a un partido político, y que sería la renuncia y la expulsión de un partido político. En el caso de la renuncia, y bajo el contexto mexicano nos viene a la mente el ejemplo de figuras políticas como Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, Porfirio Muñoz Ledo, Demetrio Sodi y más recientemente Florencio Salazar Adame, quienes renunciaron al PRI por diferencias ideológicas, pugnas por el poder, bloqueos de grupos antagónicos.

Por otro lado, está el caso de Adolfo Aguilar Zinser, que de ser asesor fundamental de las campañas presidenciales de Cuauhtémoc Cárdenas se convierte, primero, en diputado independiente de la LVI Legislatura proveniente de las listas de candidatos externos del

PRD, ante la certeza personal en un ya políticamente lejano 1994 de que el PRD, después de la pérdida en la elección presidencial de 1994, parecería no ofrecer perspectivas de victoria en el futuro; en Senador de la República de la LVII legislatura de 1997 a 2000 como candidato independiente emanado de la listas del Partido Verde Ecologista de México, y después en el lapso 2000 a 2002 en funcionario de alto rango del equipo de Vicente Fox en materia de seguridad nacional posteriormente como comisionado de orden, después como embajador de México ante la ONU. Asimismo, otro caso significativo es el de Manuel Camacho Solís, en el periodo que corre de 1993 a 1994 en el que se da un rejuego sin paralelo en el PRI entre su renuncia, su expulsión y las afirmaciones *a posteriori* de líderes del propio PRI en el sentido de que Camacho en realidad nunca fue un miembro real del PRI.

2.3 LAS UNIDADES DE BASE

Las unidades de base constituyen la organización más elemental del partido, a partir de las cuales se establecen su estructura orgánica y funcional de acuerdo con la clasificación duvergeriana hay cuatro tipos básicos.

1.- **El comité.** Es una junta o reunión, frecuentemente informal de personalidades o notables, por su peso económico o social en un ámbito territorial determinado, que constituye una unidad esporádica de actuación intermitente reducida a los periodos electorales; es la unidad propia de los partidos de cuadros históricamente ha caracterizado a los partidos de ideología liberal. Es el tipo de organización elemental propia de los partidos de la restauración y en la mayoría de los partidos republicanos hasta 1936.

2.- **La sección.** Agrupación de afiliados en una determinada área territorial de ordinario reducida, dotada de estructura interna junta o comité ejecutivo, asamblea permanente, es una unidad de carácter permanente cuya actividad reposa en la formación y movilización de las masas; es la unidad propia de los partidos de masas, surgida históricamente con los partidos de ideología socialista su fuerza radica en la capacidad de la misma de suministrar a los afiliados no sólo incentivos de identidad mediante la correspondiente labor de socialización política, sino también servicios de carácter recreativo o asistencial.

3.- **La célula.** Unidad muy reducida que agrupa a los afiliados en función de criterios profesionales. Es una unidad permanente aunque carezca casi totalmente de estructura orgánica definida, cuyos miembros se encuentran estrechamente unidos permitiendo así una mayor operatividad, mayor penetración social y mejor control de su actividad. Es una unidad dirigida fundamentalmente a labores de agitación y propaganda, típica de los partidos comunistas clásicos. Si bien permite una potente socialización de los afiliados y tiene una exigencia de organización e infraestructura y está particularmente bien adaptada a las condiciones de trabajo político clandestino, tiene el efecto de fomentar el gremialismo en el interior del partido y el adicional de dar una primicia casi absoluta a los incentivos de identidad razón por la cual se trata de una estructura de partido que condiciona en mayor grado que las demás la libertad de acción de la dirección del partido, sometida a mayores exigencias de ortodoxia.

4.-**La milicia.** Unidad de carácter paramilitar, muy reducida, con la estructura piramidal fuertemente jerarquizada y dedicada a labores de propaganda o ejercicio de la violencia como instrumento ordinario de acción política. Es el elemento dominante en la organización de los partidos fascistas.

En la actualidad, los grandes partidos políticos adoptan una estructura interna que permite la combinación o yuxtaposición de diversos tipos de unidades de base en mayor o menor proporción. Con todo, si bien organizaciones de corte milicial tiene presencia en todos los partidos aunque sea con carácter episódico.

La mayoría de los politólogos que han analizado el tema de la organización de los partidos políticos, lo han hecho desde la perspectiva de la ubicación del poder político real dentro de un partido político dado bajo la premisa, correctamente fundamentada en mi opinión, de que finalmente en toda organización humana la determinación de la estructura orgánica y funcional de un ente tiende a responder a los intereses de las personas o grupos, nomenclaturas o elites que precisamente detentan y ejercen el poder real con respecto a la vida de la entidad de que se trate.

En este sentido debe analizarse que clase de facultades, atribuciones, funciones, control contable y actividades generales son competencia de los distintos niveles de las jerarquías de un partido, y que funcionario en particular las ejercita. Respecto a la anterior perspectiva, procede resaltar que la teoría política y constitucional de raigambre democrática armoniza más con una estructura organizativa descentralizada territorialmente, que con una organización partidaria que esté altamente centralizada, que mejor ejemplo de esto que los fenómenos de rebelión partidista que brotaron por doquier ya desde 1998 en México, con motivo de la selección de candidatos políticos del PRI a gobernador en estados como Zacatecas, por ejemplo, en que Ricardo Monreal Avila se inconformó abiertamente contra la decisión partidaria central.

2.4.- LAS ALIANZAS.

Las alianzas entre partidos tiene formas y grados muy variables; algunas son efímeras y desorganizadas: simples coaliciones provisionales, para beneficiarse de ventajas electorales, para echar abajo a un gobierno o para sostenerlo ocasionalmente, otras son durables y están provistas de una sólida armazón que las hace parecerse mas a un partido en algunas de esas ocasiones. La forma de relación de las distintas unidades de base entre sí y con respecto a la organización superior del partido permite definir la existencia de los enlaces de carácter interno, que de acuerdo con la propuesta de Duverger, podemos clasificar en horizontales o verticales.

1.- Enlaces horizontales. Tienen lugar cuando las distintas unidades de base pueden relacionarse directamente entre sí, sin estar sometidas al control de instancias superiores comunes. Este sistema asegura un libre flujo de la información a lo largo del organigrama del partido y tiende a reforzar la posición de los dirigentes locales y territoriales.

Los enlaces horizontales permiten la existencia de un partido de corte federal o descentralizado, propician la libre discusión y debate internos y facilitan la renovación de los dirigentes. Por el contrario, conforman una organización con débil disciplina y vulnerable a las escisiones.

2.-Enlaces verticales Se dan cuando las distintas unidades de base de un mismo nivel o carácter sólo pueden relacionarse entre si a través de las instancias superiores comunes. En consecuencia, el sistema tiende a producir la concentración del control de los flujos

de información en la organización nacional del partido, única que al no tener superior centraliza la información misma y puede de facto filtrarla; del mismo modo, tiende a compartimentar la organización y a acantonar en una situación periférica a las organizaciones locales y territoriales. El enlace vertical tiende a concentrar el poder en las instancias superiores, por lo que comporta la centralización del partido y conforma una estructura disciplinada y poco vulnerable a las escisiones por el contrario, su existencia es poco propicia al diálogo y debate internos y dificulta la democracia interna.

En la práctica es difícil encontrar un partido en el que las relaciones entre las organizaciones locales y las de los niveles superiores se relacionen exclusivamente mediante un solo tipo de enlaces; lo normal, por el contrario, es que combinen en su mapa organizativo los dos. Con todo, uno de ellos predomina en cada caso, contribuyendo con ello a la definición del carácter de la organización. Como los enlaces verticales favorecen la consistencia organizativa y con ello favorecen la autonomización del partido respecto de su medio ambiente, no tiene nada de particular que tal tipo de enlaces prime en los partidos fuertemente institucionalizados, aunque lo contrario no se produce necesariamente.

El número de partidos desempeña un papel determinante en la formación de las alianzas. En un régimen bipartidista las alianzas son totalmente excepcionales, toman la forma de unión nacional en circunstancias interiores o exteriores graves, a la inversa los regímenes multipartidistas pueden prescindir excepcionalmente de las alianzas, cuando uno de los partidos obtiene la mayoría absoluta, pero en esta hipótesis el partido mayoritario trata casi siempre de gobernar con otros para hacerlos participar de las responsabilidades del poder, permanece dominado por la psicología del régimen, que es una psicología de alianzas. Las tradiciones nacionales ejercen una influencia indiscutible en este campo.

Las clasificaciones de las alianzas son delicadas, nos encontramos aquí en un terreno vago y movedizo. Habría que distinguir en primer lugar las coaliciones nacionales y efímeras de las alianzas propiamente dichas, más durables. En un principio, esta clasificación no siempre es de fácil aplicación: muchas alianzas rodeadas de propaganda y de esperanza se dislocan tan rápidamente como las coaliciones.

Las coaliciones partidarias, la unidad de propósitos, las alianzas políticas, son ideas que se materializan y toman fuerza como medios idóneos y oportunos para derrotar a los partidos gobernantes aquí y en otras latitudes del mundo. En la República de Chile, grupos políticos de distinto signo acabaron con el régimen pinochetista; en Alemania, una alianza en torno a Schroeder llevó a la caída del poderoso Helmut Kohl... en la Sudáfrica de Mandela, la Venezuela de Chávez, la Argentina de Menem (que aspiraba a su tercera reelección), las alianzas electorales han llevado al triunfo a las oposiciones políticas en los últimos 15 años. La experiencia mexicana de 1988 con el Frente Democrático Nacional puso en riesgo al sistema de partido de Estado. La alianza que ahora impulsa el PRD de Cuauhtémoc Cárdenas podría acabar con el Partido Revolucionario Institucional, dicen sus promotores.

Las propuestas de acuerdos y alianzas son la moda. Acordemos "la construcción de un país fuerte, próspero, democrático y justo", formemos una alianza por "el conjunto de principios y objetivos en los que todos creemos, sin menoscabo de la libertad ideológica, la militancia partidista... y la libre opinión de cada uno", eso dijo Ernesto Zedillo en el pasado. Cualquiera podría suscribir su convocatoria a "elaborar una plataforma común con la que se sienta identificado cada ciudadano y cuyo consenso aliente la participación de todos los mexicanos...", son tiempos de alianzas, de unidad, de propósitos, de coaliciones.

Los del partido azul, Vicente Fox y Felipe Calderón; los del Partido del Trabajo y los sin partido, como Manuel Camacho; luego los del *sol azteca*, Porfirio Muñoz Ledo y Cuauhtémoc Cárdenas sugirieron una alianza en el pasado para vencer al partido *tricolor*.

El político italiano Rocco Buttiglione, opina

1. Cuestiona la idea, defendida entre otros por Fukuyama, de que habiéndose derrumbado el comunismo, el fin de la historia ideológica del mundo termina en el capitalismo. El proceso hegeliano tesis (capitalismo), antítesis (comunismo), en donde surgiría una síntesis de ese choque que superaría las anteriores, se rompe al desaparecer la antítesis, por tanto ya no hay que discutir más al capitalismo, simplemente hay que aceptarlo y acomodarse a él.
2. Comenta los planteamientos de Anthony Giddens sobre la llamada tercera vía, que representa un reposicionamiento de la social democracia, así como de las teorías keynesianas, que teniendo cosas muy positivas en la presentación y habiendo tenido resultados positivos en algunas épocas, su factibilidad no ha resultado tan evidente.
3. De hecho, Buttiglione cuestiona el mismo concepto de vía, su argumentación es que ningún modelo puede ser universal para todos los países; en cada circunstancia histórica y en cada nivel de desarrollo pueden aplicarse varios modelos, y la labor del político es buscar cuál es la que mejor se adapta y mayor beneficio representa para la población en esas condiciones.
4. Buttiglione sostiene que la democracia sólo puede funcionar cuando hay una base de principios éticos reconocidos por la sociedad. Principios como la honestidad, la veracidad, la solidaridad, la dignidad y la igualdad esencial de las personas, que si no son aceptados y

vividios, la democracia se convierte en un relativismo en donde todo se vale; desde engañar y robar, hasta matar, y tarde o temprano acaba en autoritarismo, corrupción y descontento social. La democracia no puede servir para justificar cualquier cosa, aunque pudiera ser votada por una mayoría momentánea y efímera.

5. Pero tal vez el tema que más interés despertó, fue el análisis de las alianzas políticas. Buttiglione recuerda la Italia de 1944, al final de la guerra, cuando en un proceso electoral se presentaba la obligación de derrotar al fascismo, y la democracia cristiana no tenía la fuerza electoral suficiente para hacerlo. Alcides de Gasperi, el político italiano más importante de este siglo, en ese tiempo líder de la Democracia Cristiana, tomó la decisión de aliarse con los comunistas para derrotar al fascismo. No fue una decisión fácil porque los comunistas, encabezados por Palmiro Togliati, no eran como los que ahora conocemos, esos eran stalinistas y habían participado en la represión violenta en Europa Oriental, pero De Gasperi comprendió muy bien que sin alianza volvería a ganar el fascismo.

“La alianza triunfó y sobrevivió hasta 1948, cuando muerto el fascismo, compitieron los comunistas contra los demócratas cristianos en un proceso democrático aceptado por todos. La lección, dice Buttiglione, es que hay que saber hacer alianzas, y también saber deshacerlas. Las alianzas siempre son temporales y coyunturales; los participantes pueden y deben mantener sus diferencias, pero por un tiempo coinciden en que hay prioridades que justifican que los debates sobre los temas controvertidos se pospongan. Las alianzas que mezclan también los principios ya no son alianzas, en todo caso representan un nuevo partido.”⁹

Aunque Rocco Buttiglione no lo dijo (fue respetuoso para no opinar sobre México), la conclusión a la que llegamos muchos es que algo parecido enfrenta México en estos momentos.

⁹.- MARTINEZ PINEDA, Ángel. *Política y Derecho*, 4ª ed, Ed Porrúa México, 2001, p. 150.

Tal vez a los perredistas les desagrada votar con los panistas, e igualmente sucede con los panistas al hacerlo por los perredistas. Y tal vez también a los partidos nuevos les pase algo parecido, pero todos entienden que el principal problema de este país es el partido de estado (PRI) en el poder, y que si volviera a ganar tardaríamos por lo menos otros seis años en empezar a corregir los desastres que ha causado.

Con un partido de estado es muy difícil erradicar la corrupción, porque los gobernantes entrantes protegen a los salientes, tampoco hay verdadera separación entre los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, pero lo más grave es que los recursos públicos se utilizan para favorecer principalmente a los integrantes del partido de estado, y para perpetuarse en el poder. Adicionalmente, en todo el mundo se ha visto que un partido que permanece mucho tiempo en el poder se vuelve necesariamente corrupto e ineficiente.

La visita de Rocco Buttiglione a México, que ha tenido encuentros con políticos como Luis Felipe Bravo, Porfirio Muñoz Ledo, Vicente Fox, Agustín Basave Benítez, Luis Aguilar Villanueva y Carlos Castillo Peraza, además de académicos, comunicadores, líderes empresariales y sociales, seguramente tendrá una influencia en la decisión que los mexicanos deben tomar en los próximos meses.

Carlos Castillo Peraza, citando a Miguel Federico Sciaca, recordó que los filósofos padecen de presbicia, o sea que sólo ven bien desde lejos, y que los políticos son miopes porque sólo ven bien las cosas de cerca, pero que Buttiglione representa el singular caso de un filósofo que también es político, con lo cual los defectos se superan mutuamente. Y yo pienso que cómo nos hacen falta en México filósofos y escuelas de filosofía, para que ayuden a los políticos a superar sus visiones cortoplacistas.

2.5.- LA DESCENTRALIZACIÓN.

Todos los pueblos tienen una línea –síntesis de su devenir económico, social y político- recibida como legado y retransmitida como historia. Generalmente esa línea cristaliza en un documento magno llamado Constitución, escrita y no escrita que, a la vez, es receptáculo del pasado, almacén del presente y detonante del futuro. La línea suele cambiar –quebrarse- y muchas veces generoso puesto dentro de una dialéctica inexorable. Es México un caso típico.

La línea recibida de la España conquistadora era centralista y autoritaria, que tuvo su manifestación normativa mas plena en la Constitución de Cádiz de 1812. Por eso los documentos del México, a punto de ser independiente – el Plan de Iguala y los tratados de Córdoba- establecían como forma de gobierno la monarquía constitucional moderada, inicialmente ofrecida al Borbón Fernando VII.

La originaria línea centralista se rompió, y en virtud de los iniciales dos documentos constitucionales mexicanos –el acta Constitutiva de la Federación y la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos- de 1824 se fija el federalismo como forma de gobierno.

Este cambio violento suscita no únicamente un debate, sino enfrentamientos, entre los federalistas, capitaneados estos por Miguel Ramos Arizpe, los cuales reprodujeron mal el sistema norteamericano de 1787, y por otra parte los centralistas comandados por fray Servando Teresa de Mier. Los cuales optaron por la tradición hispánica. El triunfo de los primeros fue muy apretado: al discutirse el artículo 6º de Acta Constitutiva, los términos nuevos de “estados independientes, libres” se aprobaron casi por unanimidad; en cambio el concepto de “soberanos” se acepto por la afirmativa a 41 votos y la negativa de 29, o sea, 12, solo doce votos plantearon el federalismo en México.

La línea federalista de 1824 no habría de durar mucho tiempo: apenas 11 años y tras varios presidentes después, Antonio López de Santa Anna la rompería con sus Bases Constitucionales (Leyes Constitucionales) de 1835 –creadoras del monstruoso supremo poder conservador- y las de igual nombre de 1843, al imponer el régimen centralista como forma de gobierno.

Estando aun en el poder su “Alteza Serenísima” y ya estando a la puerta los arrogantes cañones usurpadores yanquis desde el paso de Cortes, por el “ Votos Minoritario” del ilustre Mariano Otero, se aprobó en 1847 el Acta de Reformas, que reinstalaría la Constitución de 1824, y por ende, la formula federal. Ahora , ya en beneficio de esta ultima la línea se rompería una vez mas.

Empero fue hasta la expulsión definitiva de Santa Anna y el estallamiento de la Revolución de Ayutla, cuando se produjo, por el mas brillante constituyente mexicano, la Constitución de 1857, cuando el federalismo quedo categóricamente instituido en la historia constitucional de nuestro país.

Los hombres y mujeres de Querétaro, en 1917, habrán de repetir y reasegurar que México seria una “republica representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

Los anteriores rápidos trazos señalan el origen y la instalación, aunque variable, del federalismo en México dentro de las Constituciones. El ámbito de la ley superior esta asegurada. Sin embargo, no fue así en el devenir histórico, otra vez la línea se rompía dado lo preceptuado idealmente por la Carta Magna y lo surgido en la triste realidad. Federalismo en la norma, Centralismo en la practica.

Es cierto que se transcribió de los Estados Unidos, e impuso en nuestra estructura constitucional, el régimen presidencialista. No es cierto que se hubiere ordenado el predominio presidencialista.

Históricamente considerado, después de la Independencia y desde 1833 (primera presidencia de Santa Anna) hasta 1911 (última de Díaz), la biografía de tres presidentes – Antonio López de Santa Anna, Benito Juárez y Porfirio Díaz- cubren la historia de México de casi todo el siglo XIX y principios del XX (¡Perdón por la inclusión del benemérito en tan mala compañía!, pero así ocurrió en la sucesión). La historia negaría y sigue negando, lo que las Constituciones, todas ellas, escribirían como principio nuclear: la división y el equilibrio de poderes.

Incorporada a todas las leyes supremas mexicanas estaba la fórmula de Montesquieu de la división de poderes. Pero también, y a partir de la imitación de la Constitución Norteamericana, el sistema federalista. Si se mira con cuidado y se juntan las dos fórmulas, aparecerá la llamada “cruz federal”: en la horizontal, la división de los poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial (artículo 49 de la Constitución vigente) y la línea vertical, compuesta por los tres órdenes de gobierno –Federación y estados (artículo 41) y municipios – (artículos 115 y 116 actuales).

El rompimiento del equilibrio constitucional, esto es, de la línea vertical peculiar al federalismo, dio lugar, en el campo de la realidad, a su opuesto el centralismo-autoritarismo, encarnado por el influencia indiscutible del presidente de la República, tanto respecto a los otros dos poderes federales, como en torno a los estados y municipios.

Reformas irían y vendrían y continuo sobresaliendo la figura del ejecutivo federal.

El mal no ha estado en lo que prescribe la Constitución sino lo que no estatuye: las llamadas facultades metaconstitucionales. En otras palabras, cuando el presidente obra sin o en contra de la ley máxima.

En efecto y para referirme solo a lo vigente, las facultades del presidente, principalmente fijadas en el artículo 89, son las que le competen si habrá de cumplir bien con su cometido. Ese artículo 89 ha recibido "solo" 11 modificaciones (cantidad modesta, dentro de la acostumbrada catarata de reformas), si se le compara con los 41 cambios que ha aportado el artículo 73, referido a la competencia del Congreso de la Unión, o sea, 31 veces más se ha colmado al Legislativo que al Ejecutivo.

El llamado, y obsesivamente reiterado, "acotamiento" del presidente, no se logra, entonces, en la reducción de sus facultades constitucionales, y en contrapartida, en el aumento de las del Legislativo. Esto ya se pretendió y fracasó, históricamente, en dos ocasiones: Institucionalmente y por la Constitución de 1857 que establecía la Asamblea Unica y suprimía al Senado, y de hecho, con la actuación de Madero, cuyo respeto a la autonomía del Legislativo solo logro que el congreso fuera el primero en solicitar su renuncia. En breve, el equilibrio de poderes no se obtiene, no es un subibaja que reduce el ámbito de uno para aumentar el espacio del otro.

"Yo creo que , el equilibrio de poderes se ha ido logrando a través del pluripartidismo, producto de reformas políticas que corren de Adolfo López Mateos a Ernesto Zedillo Ponce de León y a la judicial de 1994. En efecto, el derrumbe del presidencialismo imperial, se ha ido logrando, la realidad a partir de este régimen y por la heterogénea composición de fuerzas que rige desde el 1º de diciembre de 2000."¹⁰

¹⁰.- UAM. UNIDAD IZTAPALAPA. Polis 96, Volumen 1 (Política Marco Electoral, Pensamiento Social y Economía). Ed. UAM Unidad IZTAPALAPA. México. 1997. p. 200.

El abuso del poder, con "P" mayúscula, se combate, se frena con el uso del poder con "p" minúscula. Así, ellos solos se equilibran. La división de los poderes se encuentra en la existencia y en la oposición de los partidos, que es precisamente lo que esta ocurriendo ahora en México. No solo son diferentes los partidos reinantes en el Legislativo y Ejecutivo federales y locales sino, también, dentro, y en los Legislativos federales y locales.

Solo falta una pieza indispensable: la autonomía e independencia total del poder judicial, mucho se ha logrado con las reformas de 1994, pero queda la labor mas importante: que los jueces nos reiteren cotidianamente, a través de la jurisprudencia, que la Constitución es suprema y que ella es lo que ellos –lo jueces- dicen que es.

Hasta aquí he querido señalar como en México la línea del federalismo se ha roto, tanto en las Constituciones como en la realidad. En aquellas –las leyes supremas- ya quedo, espero, para siempre establecido; en esta, en la vida diaria, se va componiendo por medio del pluripartidismo y la independencia, por no decir, la supremacía judicial.

En todo ello, si ha de completarse la cruz federal por la debida composición de su línea vertical (federación, estados y municipios), falta la labor y resolución de los estados, en el sentido y convencimiento de que la Federación –el pacto federal- son un resultado del querer de los estados, y no como hasta ahora ha sucedido, los estados una consecuencia de las ordenes y caprichos de la federación.

Contrario a lo que suele pensarse, yo considero que a medida en que la Federación mas legisla sobre los estados – a través del mal llamado "nuevo federalismo" y por medio de reiterados cambios en los artículos 115 y 116 constitucionales-, menos se cumple con el esquema federal.

Se viola el pacto federal desde y por medio del propio pacto federal. Son ellos, los estados, a través de un grande y sublime acto: su Constitución, los que deben realizar un uso autentico de su soberanía.

La soberanía sigue siendo, ante todo, autodeterminación, y la autodeterminación se llama Constitución.

Hace algunos años la descentralización se nos presento como la gran solución a los problemas politico administrativo de países Latinoamericanos. Hoy comenzamos a tener dudas sobre sus posibilidades. Algunos estados han tenido un enorme éxito al asumir la administración de ciertos servicios públicos mientras que otros lo han hecho sin la misma fortuna. Algunos estados han logrado que se les apruebe la descentralización de los servicios de financiamiento a partidos politicos, educación y salud mientras que otros han tenido que aguardar más tiempo por su aprobación. El propósito de este trabajo no es el de desarrollar un modelo que explique la variación del desarrollo institucional de los distintos estados en el mundo, es decir, un modelo que logre explicar por que ciertos estados han sido mas efectivos que otros al asumir la administración de ciertos servicios públicos y por que en algunos estados el proceso de descentralización ha sido mas profundo que en otros. Este es sin duda un problema importante pero que merece una consideración aparte, ciertos factores políticos moldearon el marco institucional de la descentralización para el momento de su aprobación y como ese marco institucional ha limitado y hecho mas complejo la descentralización. Los distintos tipos de descentralización que se han dado en América Latina han estado determinados en gran medida por la naturaleza de los incentivos institucionales a los cuales responden los políticos en el congreso. Si para ser reelectos los políticos son responsables politicamente frente a clientes locales, como ocurre en Brasil, las transferencia de recursos y responsabilidades administrativas no va a estar controlado por el poder central.

Si por el contrario, los políticos para ser re-electos en el congreso son políticamente responsables frente a partidos nacionales, y más específicamente, frente a líderes partidistas, como ocurre en México y Venezuela, entonces el poder central va a mantener control sobre el proceso de transferencia administrativa. El hecho que en Venezuela para 1989, dos partidos altamente centralizados y disciplinados como Acción Democrática y COPEI dominaran el congreso es un factor esencial para comprender por que estas organizaciones estuvieron en capacidad de conducir el proceso de descentralización. Los políticos dependían (y todavía dependen aunque en menor medida) de los líderes partidistas para entrar en las listas electorales. Debido a ello los parlamentarios no reciben ningún tipo de beneficios por ayudar a sus electorados regionales y responden más bien a los intereses de sus líderes partidistas quienes saben que el proceso de descentralización puede erosionar su poder político.

Estos elementos institucionales pueden explicar por que los parlamentarios decidieron crear una legislación que les permitiera controlar el proceso de descentralización y proteger los intereses de sus partidos políticos. De acuerdo a la ley de descentralización las regiones carecen de autonomía para generar sus propios ingresos, y además de ello, la petición para la descentralización de los servicios públicos son considerados caso por caso y para cada uno de los servicios (desde cultura hasta educación), lo cual hace el proceso no solo dependiente del poder nacional, sino lento, complejo, y arduo. Esta explicación, sin embargo, solo nos ofrece una visión estática del proceso. Una vez que el proceso de descentralización ha sido iniciado es posible observar, incluso en regimenes con sistema de partidos altamente centralizados, como estos nuevos actores regionales comienzan a organizarse para ejercer presión para obtener la transferencia de recursos y responsabilidades. En contraste con los políticos en el congreso, los gobernadores son responsables políticamente frente a su electorado regional, y por lo tanto, no siempre van a responder a los intereses de los líderes partidistas. Para ser reelectos tienen que cultivar votos a nivel local.

El hecho que en Venezuela los gobernadores puedan ser reelectos por segunda vez crea incentivos para que estos actores cuestionen el poder central. Los gobernadores pueden en ciertas circunstancias llegar a pasar por alto los intereses de sus líderes partidistas con el único propósito de incrementar sus probabilidades electorales. Por el contrario, en países como en México, estos incentivos institucionales no existen. Los gobernadores en México están limitados por el principio de la no re-elección y por lo tanto dependen más del partido a nivel central para preservar un puesto en la burocracia federal o en el congreso. Esto es lo que se conoce como el principio de la rotación burocrática, que ha sido un instrumento usado por el presidente para controlar a los distintos actores dentro del sistema político mexicano. Las implicaciones de estas ideas son muy simples. En Venezuela los servicios públicos (educación, salud, infraestructura, etc) siguen en control del poder central. De hecho en Venezuela los nuevos gobernadores crearon una asociación permanente para solucionar problemas de acción colectiva y mejorar su posición de negociación frente al congreso. La asociación fue creada a pesar de que estos gobernadores pertenecían a cuatro partidos diferentes (COPEI, AD, CAUSA R y MAS), y con el objetivo de acelerar el proceso de descentralización. Esta asociación fue el resultado de un grupo de actores políticos que comprendieron que para ser reelectos tenían que proveer ciertos bienes públicos para sus regiones, y actuaron acordemente. Además, la crisis fiscal del Estado, las amenazas de intervención militar, y la existencia de una sensación general de descontento social, que ha caracterizado la situación durante la última década, y que ha contribuido a la segmentación del sistema bipartidista, ha también contribuido a aumentar el poder de estos nuevos actores políticos. Hay dos preguntas, sin embargo, que quedan por resolver. La primera tiene que ver con los razones que permiten explicar por que los gobernadores lograron solventar problemas de acción colectiva. Hasta ahora he sugerido que estaba en su propio interés político hacerlo. Pero esta explicación es insuficiente. Sabemos que la noción de interés no siempre con lleva a una determinada acción. El gobernador de Mérida, por ejemplo, pudo haber dejado al gobernador de Aragua hacer todo el trabajo de

presionar al poder central y a pesar de ello obtener los mismos beneficios. La experiencia latinoamericana sugiere que en sistemas presidencialistas el poder ejecutivo juega un rol fundamental en el proceso de descentralización. De hecho en Venezuela el presidente -a través de la COPRE- jugo un papel fundamental para permitir que los gobernadores superaran problemas de acción colectiva. De ahí que no siempre sea el caso que en países con sistema de partidos centralizados (otra vez utilizo los casos de México y Venezuela) los intereses del ejecutivo y el legislativo coincidan necesariamente en relación al proceso de descentralización. Los presidentes (esto es claro durante la administraciones de Carlos Andrés Pérez en Venezuela, así como en la de Carlos Salinas de Gortari y Zedillo en México), pueden llegar, bajo ciertas circunstancias, a darle apoyo a la descentralización como una estrategia política para debilitar a los políticos de línea dura dentro de su propio partido. Un incremento de la competencia electoral a nivel regional puede ser una estrategia efectiva (aunque no siempre exitosa) para cambiar las relaciones de poder dentro de su propia organización política. "Cambiar arreglos institucionales a través de la descentralización puede ser un instrumento alternativo a través del cual un nuevo grupo de actores políticos pueda llegar a apoyar un programa de gobierno que es abiertamente resistido a nivel del poder central. La segunda pregunta tiene que ver con el momento en el cual los gobernadores van a decidir presionar al congreso, en particular al senado para conseguir la descentralización de ciertos recursos y servicios. Bajo que circunstancias van a ejercer esa presión que condiciones mejoran su poder de negociación y su habilidad para obtener la transferencia de recursos y servicios pareciera ser que el poder de los actores a nivel regional viene dada por la vulnerabilidad de la administración central".¹¹

Durante una crisis política o económica estos actores regionales intentan mejorar su posición de negociación para influenciar las decisiones del poder central. Durante la década de los ochenta los países latinoamericanos han experimentado un proceso deliberado de dismantelamiento institucional.

¹¹ .- ALCANTARA SAENZ, Manuel Sistemas Políticos de América Latina, 4ª ed, Ed Tecnos, México, 1995, p. 180.

La crisis de la deuda, y además de ello, las reducciones presupuestarias introducidas por los programas de ajuste, han contribuido al deterioro de los servicios públicos. Esto sin duda ha incrementado la fortaleza de las demandas regionales para descentralizar servicios públicos como educación y salud. Dado el colapso de los servicios a nivel nacional la descentralización se convirtió en una alternativa cada vez mas viable. Mas importante aun, sin embargo, son los factores políticos que han hecho de la política regional, y en particular, la dinámica entre el centro y las regiones, un elemento cada vez mas resaltante de los sistemas políticos de nuestros países.

El colapso gradual del sistema hegemónico del PRI en México, ha producido una dispersión de poder entre los distintos estados, que ha transformado el poder de negociación de las regiones frente al poder central. De hecho el arreglo constitucional federal, que no era sino letra muerta, esta actualmente moldeando las estrategias y opciones de los distintos actores dentro del sistema político mexicano.

CAPÍTULO III.

LA FINANCIACION DE LOS PARTIDOS

3.1.-Los Medios De Financiamiento

3.2.-Los Recursos Propios

3.3.-Los Recursos De Carácter Privado

3.4.-Los Efectos Del Financiamiento

3.5.-Perspectivas Comparadas Del Financiamiento De La Campañas

3.1.- LOS MEDIOS DE FINANCIAMIENTO

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

Los partidos modernos no recurren para su propaganda a métodos tradicionales, sino que hacen uso de los medios masivos de comunicación, cuyas tarifas suelen ser muy elevadas. Además, tienen gastos ordinarios derivados de sus funciones: capacitar cuadros, penetrar en la sociedad, divulgar sus documentos básicos, apoyar a sus representantes en el poder legislativo o en el gobierno, etc., todo lo cual demanda recursos económicos.

Los fondos de los partidos provienen generalmente de dos vías: financiamiento privado y financiamiento público. El privado deriva de los recursos de los particulares, militantes o simpatizantes, y reviste varias formas: cuotas de los afiliados, donativos, préstamos y créditos, y administración de empresas propias, principalmente de carácter editorial. El financiamiento público puede ser directo, como las subvenciones que el Estado otorga a los partidos, generalmente en proporción a su cuota electoral, e indirecto, como la cesión de tiempo en los medios públicos de comunicación, la exención de impuestos y las franquicias telegráficas y postales.

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

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

Cuando es reconocido el interés permanente de empresas y empresarios por participar en la política, y del gran capital y sus poseedores por apoyar partidos, organizaciones, candidatos y sus decisiones, es necesario tener certeza de la procedencia legítima de los recursos utilizados por los partidos políticos en sus gastos de operación rutinaria, como en los que se refieren a la cobertura de aquellos que corresponden al desarrollo de sus campañas electorales”.¹²

Nada menos que a principios del mes de mayo pasado, el Centro Carter, fundado entre otros por el ex Presidente norteamericano James Carter, celebró un foro en Atlanta, Georgia, sobre el tema de “*Transparencia y Crecimiento en América*”, en cuyo patrocinio participó la

¹².- GONZALES ENCINAR José Juan Autonomía y Partidos Políticos 4ª ed., Ed. Tecnos, España, 1994. p. 80

empresa *The Coca Cola Company*. La crónica del evento recoge que entre los altos funcionarios de la transnacional se decía más o menos en serio que la empresa tenía oportunidad para colocar a uno de sus mejores hombres en la presidencia de México.

El problema es mayor cuando en el mundo circulan capitales de dudosa legalidad, 500 mil millones de dólares sólo del narcotráfico según expertos. O, menos severo, cuando los sobornos son el origen de estos recursos, como pretendidamente sucedió en el caso con el que se vio involucrado quien fuera Secretario General de la OTAN hasta 1995, el belga Willy Claes a quien se le acusó de haber favorecido a la empresa italiana *Augusta* y a la francesa *Dassault* en sendos contratos a cambio de aportaciones a su partido: el Socialista Flamenco; durante el periodo en el que fue Ministro de Economía de su gobierno en 1988.

Estados Unidos, la nación pretendidamente prototipo de las democracias, no escapa a las sospechas de utilización ilegal de recursos en sus campañas políticas. El ex Presidente de ese país, William J. Clinton, fue cuestionado en su momento por presuntos beneficios derivados de aportaciones de ciudadanos chinos, entre otros, a cambio de una inocente estancia de estos en la recámara que fuera de Abraham Lincoln en la Casa Blanca, esto, según se afirma en algunos medios de información. Hace unos cuantos años, en un acontecimiento que cambió sin lugar a dudas la historia del mundo, el Vicepresidente estadounidense durante el gobierno de Richard Nixon, Spiro Agnew, tuvo que dejar el cargo ante la acusación de haber recibido ilegalmente fondos para la campaña en la que ambos fueron elegidos.

A propósito de Estados Unidos, se espera un debate legislativo que, sin duda, atraerá la atención de la opinión pública nacional e internacional. A unas cuantas semanas de la tragedia de una escuela de Denver en la que fueron asesinados 12 estudiantes por uno de sus

compañeros, se discutirá en el Congreso la conveniencia de aumentar los requisitos para la adquisición de armas de fuego. La decisión afectaría a una industria que en el mercado doméstico obtiene ventas superiores a los mil millones de dólares y que está muy vinculada con una *Asociación Nacional del Rifle*, que preside el actor Charlton Heston, que tiene 3 millones de afiliados, y que en las elecciones de 1994 en aquel país, apoyó económicamente a los candidatos republicanos como reacción a propuestas de demócratas que tenían que ver con un mayor control en el comercio de estas armas.

Más cerca de nosotros, de nuestra cultura, de nuestro conocimiento y nuestro sentimiento, tenemos el caso del régimen presidencial de Ernesto Samper, en Colombia, al que se acusó, sin fundamento, de haber recibido fondos del narcotráfico. Samper, durante su gestión, no dejó de tener encima el señalamiento de agencias gubernamentales de los Estados Unidos, de estar involucrado con esa actividad criminal de tan elevado costo social para el pueblo colombiano, lo cual ocasionó una notable disminución y cancelación de programas y recursos destinados a la cooperación entre ambos países.

Estados Unidos, por cierto, es la nación en la que más se consume drogas según estadísticas aceptadas por su propio Gobierno, es fácil deducir que las redes de distribución han permeado los mecanismos de justicia y seguridad hasta el punto de permitir llevar a los consumidores los productos ilícitos demandados, ¿a qué costos, cuáles son los caudales financieros en movimiento que eventualmente pudieran ser destinados a cualesquiera fines, incluso políticos?

El tema ha sido ampliamente tratado por la cinematografía norteamericana en sus modalidades de ficción y de crónica, amén de las abundantes referencias al fenómeno por los medios de comunicación, de la propia nación afectada e internacionales.

Europa, como ya señalamos, no escapa a las suspicacias, algunos acontecimientos de corrupción encuentran puntual referencia en agencias informativas internacionales. Tales podrían ser los casos, como el acaecido en Francia, de los diamantes de Bokassa I, emperador de un ya inexistente imperio centroafricano, supuestamente entregados a Valery Giscard d'Estaing. ¿Cuántos recursos como éstos se habrían podido destinar, según sospechas, al financiamiento de actividades políticas dentro y fuera de las propias naciones involucradas?

Por todo ello es obligado que en financiamiento de partidos políticos y sus actividades, haya absoluta certeza de una procedencia legítima, legal y transparente.

En todo país democrático que periódicamente se somete a la elección de sus mandatarios y representantes públicos, y en donde los agentes políticos son los partidos, sus miembros y los ciudadanos en general, es de fundamental trascendencia el financiamiento de las organizaciones políticas, que su origen sea legal y transparente, así como que haya plena información pública de su utilización.

En México, en el marco de la reforma electoral que corresponde a la Reforma del Estado, nuestra Constitución Política acusó las modificaciones en lo relativo y así quedó establecido, que los partidos políticos son ciertamente entidades de interés público y que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y con organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan, y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Continúa la mencionada disposición, la Ley reglamentaria, esto es, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además, la misma Ley señalará las reglas a las que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, *debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado*. Esto es, continúa la prerrogativa de acudir a la colaboración económica de particulares, de militantes, de simpatizantes, de rendimientos financieros y otras diversas formas de autofinanciamiento, aunque siempre en menor medida al financiamiento del Estado; la proporción es de 90 a 10 por ciento.

Sigue la disposición constitucional, el financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y se otorgará conforme a lo que disponga la Ley reglamentaria.

Desde luego no pasa desapercibida la obligación de los propios militantes de participar, mediante el pago de cuotas en el sostenimiento de sus instituciones políticas y sus campañas electorales. Existe también el procedimiento de la realización de otro tipo de formas de financiamiento como es el desarrollo de actividades productivas y de servicios y otras formas por las cuales se cobra y se reciben fondos, en lo que algunas naciones del mundo, principalmente europeas, tienen una amplia experiencia.

No obstante, la creación de fundaciones destinadas a financiar actividades políticas, de manera abierta o disfrazada, convierten algunos de sus procesos, aún de aquellos de apariencia legítima, en reos de sospecha cuando intervienen en alguna nación, particularmente en las llamadas del mundo subdesarrollado, del tercer mundo, del sur. Cabría establecer como principio que nadie da algo a cambio de nada.

Ahora bien, habría que considerar las desventajas que algunos encuentran en el financiamiento público:

- a) El procedimiento no es una panacea y no elimina por sí vicios y deficiencias,
- b) Se establece una excesiva dependencia del Estado, con posibles efectos no deseados,
- c) Reclamo popular por los montos de recursos públicos fiscales dedicados a los partidos políticos,
- d) Un eventual anquilosamiento de partidos al conformarse con operar sólo con recursos públicos,
- e) Una pérdida de contacto de los partidos con su militancia y simpatizantes, y la no participación de estos en asuntos trascendentes por la utilización de esta vía,
- f) Además, que los partidos mayoritarios, por una mayor disposición de recursos, desarrollen las habilidades necesarias para mantener su preeminencia.

En conclusión: no parece haber una fórmula de financiamiento ideal en abstracto, debe corresponder en cada caso al contexto político, al nivel de desarrollo relativo, al desarrollo del sistema de partidos y a otros factores, sin dejar de reconocer que la tendencia actual en las democracias representativas que más han madurado, es la de buscar un mayor equilibrio entre el financiamiento público y el privado, es la de buscar un balance entre formas que eviten extremos perversos.

Finalmente, sugiero que el tema debe ser del interés permanente de este trabajo y que las experiencias de cada quien pueden ser utilizadas en el momento en que los legisladores, los parlamentarios, propongan nuevas normas, reformas o adiciones a las vigentes que se ocupan del trascendente tema del financiamiento de los partidos. Considero que salvo excepciones, la mayoría de quienes integran un Parlamento, un Congreso, una Asamblea, tienen orgullosamente origen en un partido político y ésta es condición para vigorizar y hacer consistente ese interés.

La Reforma del Estado en México, así como la correspondiente Reforma Política, son asuntos aún abiertos en nuestro país. La cuestión del financiamiento de los partidos políticos todavía sale a debate y por lo que toca a la democracia de la cual formo parte, habremos de mantenernos todos en la línea establecida de privilegiar el financiamiento del Estado, con las salvedades a que estamos obligados a observar, para que el presupuesto asignado a los partidos nacientes, no afecte al presupuesto del Instituto Federal Electoral (IFE), ni tampoco a los bolsillos de todos los mexicanos por las razones ampliamente expuestas hasta aquí.

3.2.- LOS RECURSOS PROPIOS.

Habiendo llegado a esta convicción acerca del carácter imprescindible de los partidos políticos en los sistemas democráticos resultaba lógico que se planteara la cuestión que

si era conveniente o necesario proceder a financiarlos de manera que los propios simpatizantes sostuvieran con sus ingresos propios las campañas y gastos de su facción.

Ahora bien, precisamente en el momento en que de un modo generalizado y casi unánime se acepta la necesidad de atender a 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 de 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 inspira a los ciudadanos. Hasta el punto de que alguien con cierta vena irónica podría en señalar que, en realidad, la financiación pública de los partidos lo que pretende, es poner fin a un proceso de deterioro y declive que, en poco tiempo, daría al traste con los partidos en las sociedades democráticas.

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 las hacen mucho mejor; es decir la comunicación y socialización que antaño cumplía en buena medida los partidos, corren hoy a cargo de los medios de comunicación que son mejores y 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.

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 un conjunto de circunstancias que contribuyen 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 practica 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.

Históricamente existen a nivel comparativo mundial cuatro fuentes digamos propias de financiamiento de los partidos políticos en tanto que constituyen las vías utilizadas durante décadas aun vigentes en ciertos países y que precedieron a las actuales esquemas legislativos contemporáneos de financiamiento. Ahora bien, conviene, hacer una referencia a dichas fuentes tradicionales en tanto que dan precisión a la razón de ser y motivación de los actuales esquemas legislativos que en gran medida están diseñados para combatirla "teñidas de sospecha" que se caracterizan por su elevado grado de corrupción. Dos de las cuatro fuentes, las cuotas obligatorias de servidores públicos y los sobornos o el cohecho están íntimamente ligados con el concepto "clientelismo político". Una tercera fuente es más reciente, y surge de la introducción e incremento de dietas de los legisladores. Finalmente, la cuarta y última fuente que analizare son las contribuciones de la delincuencia organizada que constituye el flagelo contemporáneo para los juristas y legisladores que buscan diseñar un régimen jurídico en materia de financiamiento de actividades y partidos políticos, eficaz y anclado en principios éticos que permitan salvaguardar la soberanía y la democracia.

Las Cuotas Obligatorias De Los Trabajadores Al Servicio Del Estado.

El recurrir a los ejércitos de servidores públicos para la obtención de contribuciones o cuotas para financiar partidos y campañas políticas constituyó un fenómeno común durante el periodo de las designaciones de funcionarios públicos bajo el sistema del clientelismo político antes de que se dieran las grandes reformas legislativas que establecieron los cuerpos del servicio civil y la introducción del principio del mérito en Canadá y los Estados Unidos y muchos países europeos.

“Actualmente el sistema subsiste en algunas partes del mundo. Sin embargo la virtual eliminación de este sistema generalmente se considera como un paso esencial previo e indispensable para la creación de un sistema de servicio público neutral y eficiente, y para la democratización irreversible e integral de una determinada sociedad”.¹³

Las Cuotas De Legisladores Y Miembros A Su Propio Partido.

Las cuotas a cargo de legisladores y miembros afiliados a un partido difiere del sistema de cuotas forzosas, en cuanto a quienes son presionados para contribuir con recursos a las arcas partidistas son los legisladores y miembros cuyo puesto o cargo electoral-representativo o partidario interno depende y está directamente vinculado con el favor de la nomenclatura partidista. En este sentido las dietas parlamentarias han permitido a los partidos políticos contar con más vías de acceso al erario público; los partidos políticos de izquierda, usualmente exigen que sus representantes políticos contribuyan con una suma fija de sus dietas al fondo común del partido político. De esta manera la citada cuota promueve, de hecho, la ruptura del vínculo entre la

¹³ - GEORGE H. Sabine Historia de la Teoría Política. 4ª ed, Ed Fondo de Cultura Económica. México 1997, p 87

voluntad popular de un electorado y el representante político elegido, desvirtuado el mandato dirigido del elector al candidato que posteriormente será un representante. Para mi, esta practica constituye un fraude al espíritu del sistema de secrecía representativa, que en ultima instancia configura, en el mejor de los casos una partidocracia. En Alemania, por ejemplo, históricamente el SPD ha llegado a requerir que sus diputados contribuyan hasta con el 20% de sus dietas de partido. En este sentido, en Italia y en Francia, algunos partidos incluso han obligado a los miembros de sus bancadas parlamentarias a reintegrar totalmente sus emolumentos al partido político conservando únicamente el equivalente del salario de un trabajador manual calificado, lo que también constituye una práctica antidemocrática en cuanto que el representante elegido en realidad esta otorgando un control sobre acciones a la maquinaria externa de un partido.

El Soborno O Cohecho.

El soborno o cohecho (mordida en el léxico popular) en el contexto político electoral es el sistema mediante el cual los detentadores de permisos, concesiones o contratos gubernamentales son invitados para hacer contribuciones regulares a las tesorerías de los partidos Políticos en el poder. Por otro Lado, Las comisiones confidenciales son montos que se devuelven de una suma recibida como contraprestación por el desarrollo de una obra sujeta a concurso Público, y que se fija con base a un porcentaje del valor de los contratos Públicos otorgados al partido en el poder, ya sea a nivel local o federal. En la Actualidad, desafortunadamente diversas variaciones del anterior esquema son, quizás, el medio más común, tradicional y extendido usado por los políticos para reforzar sus posiciones financieras, como lo demuestran los más de 100 millones de dólares reunidos en cuentas europeas por Raúl Salinas de Gortari.

Las Contribuciones De La Delincuencia Organizada.

Una cuarta fuente, ciertamente también teñida de sospecha e ilegalidad generadora de recursos propios por parte de candidatos y partidos ancestralmente usada, han sido las donaciones o contribuciones realizadas por los jefes capos de la delincuencia organizada en el siglo XIX y durante gran parte del siglo XX, la delincuencia organizada.

En el siglo XIX y durante gran parte del siglo XX, la delincuencia organizada tratándose de las bandas o mafias controladoras de las actividades del bajo mundo que abarcan desde la trata de blancas, la producción y comercialización, en la época de la prohibición en los Estados Unidos, de las bebidas alcohólicas, los recursos obtenidos por el pago de protección a comercios, hasta la administración de la prostitución constituían una fuente fundamental de financiamiento de actividades políticas que teñían y comprometían de tal forma a los propios gobiernos que sorprende su paulatino decrecimiento en comparación con el fortalecimiento de fuentes de financiamiento públicas y privadas legalmente contempladas en la actualidad.

Sin embargo, en el último cuarto de siglo XX, florecieron los grandes cárteles del narcotráfico que se convirtieron, en algunos países en los principales donadores y contribuyentes a las arcas de los partidos y los candidatos políticos en México en cuanto a la existencia de un contexto nacional con estructuras de delincuencia organizada muy fuertes, lagunas legislativas en materia de precampañas políticas y el surgimiento y consolidación de una guerrilla importante.

3.3.- LOS RECURSOS DE CARÁCTER PRIVADO

El financiamiento privado a candidatos y partidos políticos consiste en el conjunto de mecanismos y normas que posibilitan a aquellos la obtención de recursos en el sector privado. Ha sido sistema de financiamiento preferente de partidos y candidatos así como el más antiguo. Toda legislación correspondiente a las finanzas de los partidos, cuando se ha dado, ha consistido en crear límites a esta forma de financiamiento, como en los países que sujetan esta materia al derecho privado, o un financiamiento público paralelo de carácter complementario.

El estudio de este sistema, en el primer caso, se reduce al análisis de las medidas que de una u otra forma estimulan o reducen y limitan la libertad por una parte de los partidos políticos para obtener recursos en el sector privado y por otra particulares para contribuir al financiamiento de aquellos.

Lo más importante de estas medidas es la correspondiente a los donativos y legados que personas físicas o morales privadas realizan en beneficio de estos partidos. La reglamentación respectiva puede desplegarse en dos direcciones. Una de ellas para apoyar esta forma de financiamiento, ya que favoreciendo las donaciones mediante el resorte de la deducción de los impuestos o ya dejándolas por lo menos a la libre voluntad de los donantes.

La otra para restringirlas parcial o totalmente: ya fijando a los particulares una cantidad máxima permitida a sus contribuciones o ya prohibiendo los aportes económicos de personas físicas o morales que contratan con el estado o que proceden del extranjero.

Existen ocasionalmente otras dos materias vinculadas con lo anteriormente expuesto. Una, la capacidad de los partidos para invertir, a veces explícitamente reconocida por la legislación, pero generalmente implícita en ella. Otra, la facultad que tiene para realizar eventos, vender sus productos con el fin de obtener fondos, favorecida por el Estado desde el Punto de vista fiscal junto con las cotizaciones de sus miembros, estas últimas son modalidades que constituyen el llamado autofinanciamiento que es la forma embrionaria o germinal del financiamiento privado.

Los partidos políticos sostuvieron inicialmente sus campañas electorales y luego su vida política permanentemente a base del financiamiento privado. La legislación en esta materia, sin embargo, empezó a finales del siglo pasado, no con el financiamiento propiamente dicho, como en el Reino Unido, sino con el establecimiento de límites a los gastos de candidatos y partidos en las campañas electorales.

En todo caso, en los países en que predominan esta forma de financiamiento como en los anglosajones, los partidos políticos son concebidos como canales organizados, a través de los cuales los intereses económicos sociales y políticos de distintos sectores de la sociedad se expresan en la representación nacional. Los partidos, en otras palabras, son instrumentos políticos de las clases sociales organizadas (principalmente empresas y sindicatos) para tomar posiciones dentro del parlamento y consecuentemente del gobierno.

El punto de vista anteriormente expuesto incide directamente en su forma de financiamiento. De acuerdo con esta filosofía los ciudadanos y sus organizaciones no el Estado, es decir las partes, no el todo, los sectores directamente interesados en

defender sus intereses a través de los órganos del Estado por medio de un partido político, no la sociedad en general deben ser los que aporten los costes económicos que esa función de representación y defensa implica.

A partir de esta concepción, estos países se han opuesto al financiamiento estatal directo a candidatos o partidos políticos por estimar que estos podrían dejar de escuchar las demandas de la sociedad para terminar atendiendo a la voluntad de los administradores del Estado. Y al contrario han puesto el acento en las contribuciones económicas de los ciudadanos, así como de las organizaciones ligadas a los partidos, sindicatos y empresas según los intereses que dichos partidos representen.

El principio de concurso privado en materia política no escapa a la crítica, porque este lindero no es siempre desinteresado. Sin embargo sería irreal, inútil y contraproducente prohibir a los partidos y a los candidatos aceptar estos donativos manifiestamente efectuados con el fin de alcanzar una ventaja política o económica determinada como lo señala la legislación alemana. Para eso son donativos. En todo caso, lo que la legislación ha hecho en ciertos casos es limitarlos o condicionarlos.

Algunas veces, la frontera entre ciertas formas de financiamiento privado y el financiamiento público no es fácil de trazar. Cuando dicho financiamiento privado es deducible de impuestos es válido admitir que se trata de una forma de financiamiento público indirecto. Una deducción fiscal como la que reciben los partidos en Alemania, Bélgica, Canadá, España, los Países Bajos, Estados Unidos es un dispositivo que conlleva pérdidas de ingresos presupuestales. Luego entonces, a través de esta forma de financiamiento privado, se transluce indirectamente un subsidio del Estado.

En este caso, la reglamentación del financiamiento privado toma en cuenta por una parte, la calidad del donador y, por otra parte el mecanismo de incentivo fiscal apropiado. Entendida como estímulo a la participación de la vida política, la deducción fiscal, vinculada a los donativos no debían aplicarse en estricto rigor, más que a las persona físicas dado que las personas morales no tiene la calidad de elector. O al menos no debería abrirse para estas últimas, salvo en el caso de destinar sus aportes económicos para el funcionamiento normal de los partidos políticos, no para el financiamiento de las campañas electorales. Sin embargo, esto último ocurre en Francia conforme a la ley del 5 de enero de 1990 que considera que si respetan las condiciones fijadas por la ley estas aportaciones políticas concuerdan con el objeto social de las sociedades civiles o comerciales. En los Estados Unidos, toda contribución financiera de una sociedad en particular o de una personal moral a un candidato esta prohibida aunque es posible hacer esta de forma indirecta.

En algunas partes del mundo el legislador ha manifestado su voluntad de no sujetar los donativos privados a ningún control e incluso la identificación de los contribuyentes se considera incompatible con el carácter secreto el voto. En otras no se ha querido librar partidos y candidatos a la influencia de los intereses privados o extranjeros. De este modo las donaciones anónimas entregadas a los partidos y candidatos están prohibidas en Alemania por arriba de los 1,000 marcos y en España, cuando sobrepasan el 5% del monto del financiamiento público para el funcionamiento de dichas agrupaciones políticas. En Francia, la proscripción de los donativos del extranjero aplicada a los candidatos a las elecciones legislativas bajo el imperio de la ley 1988 se extiende ahora a los donativos de un estado extranjero o de una persona moral de derecho extranjero, efectuados directa o indirectamente a candidatos asociaciones de financiamiento electoral o mandatarios de partidos políticos.

De lo anteriormente expuesto, se desprende la novedad del tema del financiamiento que, como sub-tema del también relativamente nuevo derecho de partidos políticos, es quizá el tópico menos explorado del campo junto con el de la participación de los partidos en los medios masivos de comunicación, otro tema de nuestro tiempo es que los propios integrantes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, han tenido que hacer camino al andar en muchas de sus resoluciones y sentencias tratándose de controversias electorales en que se suscitan hechos y se deben valorar fenómenos políticos electorales insólitos en México, y sobre los cuales existe un magro cuerpo de teorías, análisis y antecedentes de fractura nacional; bajo este espectro de fenómenos inéditos se incluyen los casos de financiamiento de campañas presidenciales que han suscitado polémicas en los procesos de 1994 y muy especialmente en los comicios de julio del 2000 cuando el PRI y el PRD por un lado buscaron al principio para investigar los fondos de la campaña presidencial de Vicente Fox, y posteriormente el PRD, el Propio PAN y el gobierno emanado de este último, investigan el supuesto uso de fondos de PEMEX en la campaña del candidato del PRI a la presidencia de la República, Francisco Labastida Ochoa cabe destacar que en los últimos episodios de las citadas controversias sobre los citados financiamientos de Fox y el supuesto desvío de fondos de PEMEX, el 7 de mayo de 2002, la Sala Superior Del Tribunal Electoral Del Poder Judicial De La Federación, resolvió instruir al IFE para reabrir la investigación de los supuestos recursos extranjeros que recibió Vicente Fox Quezada para su campaña presidencial en 2000 de hecho ampliando las facultades del Consejo General del propio IFE para transparentar los recursos públicos asignados a los partidos, al otorgar al máximo órgano electoral en México atribuciones legales para obtener información bancaria y hacendaría sobre personas o empresas investigadas por un posible financiamiento ilícito en materia de campañas electorales.

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

De esta manera, el secreto bancario, fiduciario fiscal no opera, según el fallo redactado por el magistrado Leonel Castillo, cuando el IFE indaga el uso del presupuesto asignado a los partidos políticos, bajo la lógica de que dejarlo fuera de las salvedades incluidas en las leyes sobre materia implicaría perder el control sobre buena parte de los recursos públicos.

Por otro lado el 6 de mayo del 2002 el juzgado decimotercero de distrito en materia penal libró ordenes de aprehensión por los delitos del ejercicio indebido del servicio público, peculado y uso indebido de atribuciones y facultades contra seis implicados en el caso PEMEX, entre ellos el exdirector general de la paraestatal Rogelio Montemayor Seguy, si bien todos los delitos son considerados como no graves, por lo que los acusados tendrán derecho a la libertad bajo fianza, no habiéndose emitido hasta la citada fecha ningún mandamiento judicial en contra de altos dirigentes del PRI o líderes del Sindicato Petrolero.

La formulación de una verdadera teoría general de los partidos políticos debe abarcar ineludiblemente el financiamiento de los mismos explicando su:

- a) origen.
- b) dinámica.
- c) control.

Que son los prerequisites más importantes par formular a su vez un marco electoral jurídico del fenómeno que sea funcional y aceptable éticamente, puesto que, en general, en el mundo actual el régimen jurídico del financiamiento de los partidos políticos se ha visto rebasado en gran parte de los países democráticos o no debido al embate de la realidad político y económica y por ende no ha sido imposible confeccionar esquemas jurídicos que regulen eficaz y equitativamente el fenómeno.

Las normas jurídicas electorales en especial las relativas a la democracia interna y al financiamiento de los partidos se han visto desbordadas por la dinámica social, porque no se ha confeccionado todavía un cuerpo de conocimientos teóricos generales lo suficientemente profundo, extenso y sistematizado sobre los partidos políticos, como para poder estructurar una normatividad efectiva, además de justa. Por otro lado en la actualidad en las democracias nacientes o en estado de consolidación de las mas variadas regiones del mundo, se presenta ante los legisladores, académicos y juristas en general que participan en la formación de legislación sobre financiamiento de los partidos de esos países, la oportunidad histórica de evitar los errores legislativos y, por ende las consecuencias sociales negativas que se cometieron en otros países.

Por lo que respecta a México el panorama ha sido totalmente distinto al observado en Europa y en los Estados Unidos. En nuestro país la formación del financiamiento de los partidos no se ha llevado a cabo ante el vacío de herramientas conceptuales y jurídicas antes citado sino que comienza de manera integral y holística con la reforma Política de 1986-1987 ya que la incipiente regulación de la materia bajo la LLOPPE de 1977, no fue más que el tímido esbozo referente al tema, época en que el ámbito de derecho comparado se contaba ya con un andamiaje electoral teórico y práctico

legislativo sobre el tema que era resultado de las más variada condiciones políticas, sociales y económicas, todo lo cual en apariencia facilita en cierta forma la labor de los legisladores y los juristas en México.

3.4.- LOS EFECTOS DEL FINANCIAMIENTO.

Existen cinco problemas fundamentales entre otros que provocan el surgimiento y la posterior evolución de los esquemas de regulación jurídica de los partidos en los países democráticos contemporáneos. Estos problemas son:

- a) los Escándalos Políticos.
- b) Una preocupación Constante de Dotar principios éticos y morales a la política.
- c) Los crecientes gastos de las campañas políticas necesarias para acceder a los cargos electorales en un mundo de también creciente complejidad tecnológica y mediática.
- d) La influencia perniciosa de la delincuencia organizada en las actividades políticas.
- e) La existencia de grandes capitales corporativos o individuales que buscan favorecer sus intereses económicos mediante contribuciones desproporcionadas a las campaña y partidos políticos. De esta manera, las herramientas jurídicas para regular y controlar los anteriores cinco fenómenos buscan los siguientes objetivos.

- 1.-La limpieza y transparencia del proceso político electoral y de las campañas electorales.
- 2.-Detener y revertir la escalada de gastos.
- 3.- Reducir la competencia desleal o injusta entre partidos y candidatos.
- 4.- Disminuir cualquier influencia excesiva de los contribuyentes sobre los políticos.
- 5.- Impedir la supeditación de los tres poderes constituidos a los intereses de la delincuencia organizada.
- 6.- Salvaguardar la soberanía nacional.

Ahora bien, la financiación pública esta puesta para proveer una fuente alternativa de fondos que disminuya la dependencia de los partidos y de los candidatos respecto de fondos de origen sospechoso y permitir que participantes de aquellos partidos débiles o candidatos pobres económicamente, pero que pueden representar intereses sociales dignos de consideración, tengan acceso a la contienda electoral, que de otra manera estaría peligrosamente dominada por millonarios como los "Rockefeller", o los "Ross Perot", la regulación jurídica del financiamiento de los partidos y las actividades políticas en las democracias contemporáneas abarca variados y complejos temas.

“Un sistema de presentación de informes financieros es el requisito de que los partidos y candidatos políticos elaboren y presenten informes financieros periódicos ante funcionarios especializados se considera generalmente y ante todo, como una necesidad administrativa indispensable para aplicación de los techos sobre gastos, limitaciones sobre contribuciones de individuos y grupos designados, además de la distribución de subsidios públicos. En segundo lugar, e independientemente de la urgencia administrativa, existen razones de índole preventiva e inhibitoria que hacen de los informes y su divulgación, herramientas muy efectivas en el proceso de purificación de los procesos electorales mediante la eliminación de algunas prácticas corruptas que florecen en la tierra fértil del anonimato y la secrecía, pero que tienden a desaparecer bajo esquemas eficientes de requisitos informativos de divulgación”.¹⁴

La divulgación de informes financieros permite no sólo controlar montos y fuentes de financiamiento, si no que también proporciona al propio ciudadano elector la posibilidad de votar con mayor inteligencia al tener la información contable y de fuentes de financiamiento más detallada que pone al descubierto lazos entre intereses y partidos o candidatos que si bien no son ilícitos, si son cuestionables moralmente. En este sentido, resulta inevitable vincular el anterior comentario con los trascendentales acontecimientos en materia de financiamiento de partidos actividades, políticas que se están generando en el primer semestre de 2002 en México, en que como ya mencione que independientemente del resultado final de las investigaciones que tanto el TEPJF como el consejo General del IFE hagan respecto a las dos grandes controversias en la materia el supuesto financiamiento externo de la campaña política del presidente Vicente Fox, y el supuesto desvío de

¹⁴ - DEL CASTILLO P. *La Financiación de Partidos y Candidatos en las democracias Occidentales*. 5ª ed, Ed Porrúa, 2000, p. 235.

fondos de PEMEX a la campaña presidencial de Francisco Labastida y de que procedan o no algunas sanciones en ambos casos, lo cierto es que la sanción más importante, en términos de repercusión política y electoral, será la valoración que de los datos que se divulguen eventualmente sobre ambos casos haga el electorado mexicano, y que sin duda afectará tanto el proceso electoral legislativo intermedio de 2003 como de la elección presidencial de 2006; de ahí la importancia del tema de la divulgación de la información financiera relacionada con las actividades y campañas políticas.

Los informes financieros y su divulgación auspician de esta manera la racionalización del sufragio. Haciendo un símil, resulta claro que nadie pensaría en comprar una acción bursátil en un mercado de valores sin tener la información financiera suficiente que le permita reducir riesgos y asegurar una buena selección. Igualmente, en el campo electoral votar a ciegas, constituiría un error mayúsculo en las sociedades contemporáneas. En resumen, el requisito de la presentación de informes y su divulgación, bien aplicados, es casi un requisito *sine qua non* en las democracias representativas contemporáneas.

Por otro lado, muchos países además requieren la publicidad, revelación o divulgación sistemática de los detalles de las finanzas de un partido o de un candidato que se ponen a disposición del público, lo que incluye a) los medios masivos de comunicación tradicionales impresos y electrónicos b) el Internet que dicho sea de paso proporciona a la ciudadanía una herramienta increíblemente rápida, útil y actualizada sobre la información financiera de los partidos y candidatos, c) otros partidos políticos y, por supuesto como consecuencia de la

anterior divulgación de la citada información también quedaría a disposición de: d) los rivales y los competidores políticos.

Ahora bien, el requisito de la publicación de informes financieros en la prensa nacional o su colocación en el Internet, merece que nos detengamos un momento para su análisis. Si bien es cierto que el requisito de presentación de informes y su divulgación es bueno, también es deseable apuntar que una regulación jurídica invasiva y detallada que obligue a su publicación en los diarios de circulación nacional o el Internet, es quizás solo recomendable para ciertos países en los que la evolución de las garantías individuales y las tradiciones políticas, permiten prever una aplicación normativa libre de conflictos desestabilizadores innecesarios entre los partidos y el gobierno: de ahí quizá que la Secretaria de Hacienda, en México ha declinado repetidamente incluso a pesar de que ya existen una orden al respecto dirigida al IFE, contenida en sentencia del TEPJF del 7 de mayo de 2002 de entregar documentación crucial respecto al financiamiento de la campaña presidencial de Vicente Fox en los años 1998, 1999 y 2000 en la sentencia arriba referida, el TEPJF exige la Comisión Bancaria y de Valores, así como la propia Secretaria de Hacienda, entregar la información disponible sobre las personas y cuentas supuestamente involucradas en una triangulación de dinero proveniente del extranjero. Debido a lo anterior es que debe calcularse con gran cuidado si el requisito de la publicación de informes financiero de los partidos políticos puede convertirse en una especie de Espada de Damocles usada con criterios de revanchismos de persecución política o de búsqueda de una desestabilización frívola de un sistema político en vías de transición.

Finalmente, cabe también enfatizar que, de darse el caso en algunas de las dos grandes controversias en materia de financiamiento de campañas políticas arriba referidas de que en uno o ambos casos quedasen totalmente libres de responsabilidad o culpa de personajes y entes involucrados, es también factible concluir que la reputación pública de estos últimos podría incluso, dependiendo del contexto y circunstancias de los casos, verse fortalecida notoriamente.

3.5.- PERSPECTIVAS COMPARADAS DEL FINANCIAMIENTO DE LAS CAMPAÑAS.

Un antagonismo entre la legislación y jurisdicción constitucional indica las vías a un sistema financiamiento de los partidos políticos desde hace algunos decenios en Alemania. En la actualidad el problema descrito todavía está muy lejos de una solución, que se pueda llamar consistente o comúnmente reconocida. El Tribunal Constitucional de la Federación en el año 1958 es decir hace 34 años, por primera vez había declarado inconstitucional una regulación legal sobre los partidos. En su sentencia del 9 de abril de 1922 estableció otra vez que algunas normas legales contradicen a la Constitución. El tribunal, según su propia jurisprudencia, en procedimientos de órganos del Estado, iniciados por ejemplo por un grupo parlamentario como los verdades por una entidad federativa, principalmente se limita a constatar la inconstitucionalidad de la norma impugnada, sin cancelarla, e impone al legislador la obligación de remediar la situación inconstitucional por emitir una nueva ley según las directrices judiciales. Actualmente los gremios parlamentarios tienen tiempo hasta el fin de este año. Las deficiencias de la regulación vigente deben ser soportadas hasta este plazo, pero no deben guardar

vigencia también para las elecciones al Parlamento Federal a fin del año 1994, como destaca el Tribunal expresamente. En algunos casos. Sin embargo, el Tribunal mismo ha establecido una nueva regulación muy detallada. Así el artículo 18, inciso 6, de la Ley sobre los partidos fue cancelado con efecto inmediato. Se trata de una norma sobre un importe básico de los gastos de la campaña electoral que restituirá a los partidos políticos.

Las controversias entre los órganos legislativos y judiciales no se debe despreciar como pleitos nocivos, sino más bien como confirmación de la idea crucial de que el diálogo intenso es el camino real para solucionar problemas difíciles del derecho y de la política. Puesto que la jurisdicción constitucional suele tener la última palabra, conviene concentrarse en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional de la Federación, pero sin descuidar, desde luego, las normas constitucionales y legales, cuyo desarrollo merece algunas reflexiones primero.

América Latina.

Tampoco la constitucionalización de los partidos políticos, realizada en muchas Constituciones en todo el mundo especialmente en América Latina, ha podido acabar con la aversión hacia los partidos, la cual parece un fenómeno ubicuo no sólo en la actualidad, sino también en la historia de una dimensión hasta más grande. Lo paradójico es que Alemania tiene el merito de haber consagrado en su código fundamental, primero en el mundo, la función de los partidos; pero al mismo tiempo, los alemanes parecen tener más dificultades al resolver el problema del financiamiento de los partidos.

Pocos autores de manuales del derecho constitucional como Stern, asoma su orgullo del Constituyente alemán progresivo, pero por lo general se prefiere criticar nuevamente la influencia exagerada de los partidos en todos los ámbitos de la vida, aunque hay pocas voces que exigen seriamente la abolición del artículo constitucional sobre los partidos.

La aversión hacia los partidos tiene raíces especiales en prejuicios divulgados acerca de que la política suele ser un negocio sucio.

No solamente tiene sus fuentes en obras poéticas satíricas o románticas o tal vez en el anhelo irracional de un mundo raro, dominado nada más por la armonía y la concordancia, también los pensamientos de la teoría política y del derecho constitucional y hasta los mismos políticos expresaron su desprecio por los partidos políticos. George Jellinek opinó en 1913, en su famosa Teoría General del Estado, que la vida de los partidos tiene tantos elementos extraños e impredecibles que es imposible describirlos desde el punto de vista científico.

Triepel, que dedico fructíferas investigaciones al problema de los partidos los llamó fenómenos extra-constitucionales, cuyas decisiones son expresiones de cuerpos sociales ajenos al organismo del Estado, sin compromiso ni trascendencia.

En el transcurso de la historia el poder público ha cambiado su actitud frente a los partidos políticos en tres pasos que condujeron al camino de su constitucionalización. Después de su origen, primero fueron suprimidos y combatidos. Cuando la persecución cesó, los partidos políticos oficialmente fueron ignorados. Pero como dicho olvido no podía ser permanentemente, fueron

reconocidos paulatinamente primero en reglamentos parlamentarios internos, después en leyes electorales, y el último paso hacia su reconocimiento consiste en la constitucionalización de los partidos.

Actualmente, México se encuentra viviendo una etapa de transición de vital importancia para su futuro. Han pasado ya casi 25 años desde que se llevo acabo la constitucionalización integral de los partidos políticos en este país y aún no es posible considerar que existe un sistema de partidos Políticos plenamente democráticos. Por las anteriores razones, entre otras, es que nos es de gran utilidad recordar y examinar las experiencias que en materia de relación jurídica de los partidos políticos han tenido otros países en las últimas décadas en su afán por alcanzar una democracia integral. El análisis de la evolución del régimen jurídico electoral de los partidos políticos en el mundo y dentro del mismo el de su financiamiento entre reflexiones, nos ayudara a conocer qué debemos quitar y qué nos conviene incorporar a nuestro régimen jurídico partidario, según le convenga a nuestra particular idiosincrasia.

Existen quienes piensan que es necesaria una mejor y más amplia formación jurídica de los mismos. En este sentido, cabe destacar una reciente y trascendental fallo del tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación del 7 de mayo de 2002 que faculta al IFE precisamente para intervenir en la vida interna de los partidos políticos y a sancionar el incumplimiento estatutario o la violación de los derechos de sus militantes. La citada ampliación de facultades se deriva del ordenamiento hecho por el Tribunal para que el IFE proceda restituir la militancia y cargos de Juan Lago Lima como presidente del partido Alianza Social en el Estado de México, según el expediente SUP-JDC-015/2002 las repercusiones y la importancia de la anterior

sentencia sin duda originara una gran polémica nacional en torno a los límites que debe observar el Estado mexicano a través de la legislación electoral y del propio TEPJF para no llevar el actual hiperactivismo judicial del citado tribunal a excesos que permitan ubicar sus actividades como una invasión intolerable de la esfera interna de los partidos políticos.

Ahora bien, respecto a la primera corriente, ésta contiene diversas tendencias según sea los motivos que fundamentan su respectiva actitud.

Así hay quienes consideran que no sólo la legislación sobre los partidos políticos no va a servir para controlarlos, sino que de hecho consagrara jurídicamente la invasión de éstos a la órbita estatal, lo que en efecto ha sucedido en especial tratándose de los espinosos vericuetos técnicos del financiamiento estatal de los partidos y las actividades políticas que promuevan una compleja y a veces peligrosa simbiosis entre la dinámica partidaria y la estatal. Y ello por la sencilla razón de que los partidarios no toleran tan fácilmente ser controlados, máxime cuando los titulares de los órganos del Estado de cumplir esta función son por lo regular hombres de su partido.

La misma preeminencia del tema del financiamiento de los partidos informa de un hecho político decisivo: la importancia alcanzada por los partidos para la vida y la reproducción del Estado democrático. Autores como Angelo Panebianco, han llamado la atención sobre este punto, pues bien vistas las cosas, el dinero de los partidos es un asunto relevante no sólo por las cantidades implicadas o por sus fuentes de origen, sino porque los partidos se han vuelto la columna vertebral del Estado democrático.

Y es que el desarrollo de la vida democrática, que incluye procesos electorales regulares y permanentes, hace de los partidos unas maquinarias que echan sus raíces en un doble sentido: en el Estado, porque están ahora enclavados en muchos de sus espacios y procesos, sobre todo como actores centrales del Poder Legislativo y el Ejecutivo; y en la sociedad, pues se han convertido en espacios insustituibles para la expresión y el procesamiento de intereses de franjas importantes de ciudadanos.

Este fortalecimiento a la vez político y social de los partidos, ocurrió en Europa pero también en el continente americano y se encuentran ejemplos en otras latitudes. La fase del "constitucionalismo racionalizado" y democrático posterior a la segunda guerra mundial no expresaba sino el reconocimiento jurídico del papel vertebral de los partidos para el sistema democrático. Fueron las constituciones italiana en 1947 y la alemana en 1949, las primeras en asumir la relevancia de los partidos y la necesidad de apoyar su desarrollo para fraguar y consolidar una vida electoral duradera. Más tarde seguirían en esa ruta la Constitución francesa en 1958, la griega en 1975, la portuguesa en 1976 y la española en 1978.

La decisión estratégica de fortalecer a los partidos ha sido uno de los rasgos más definitorios del llamado "derecho de los partidos".

Francia asumió una medida pionera, excepcional, en 1946, al establecer el principio de reembolso de determinados gastos de campaña a los candidatos a la Asamblea Nacional. Fue en Argentina en 1955, y luego Puerto Rico en 1957, donde se ensayaron formas de asignación de recursos públicos directamente a los partidos. Alemania optaría por ese modelo en 1959, Suecia en 1965, Finlandia en 1967, Dinamarca en 1969, Noruega en 1970, Israel en 1973, Italia, Canadá y Estados Unidos en 1974, Austria y Japón en 1975, España en 1977 y finalmente, Francia en 1988.

“Lo más importante del estudio comparado es que permite captar la evolución del tema, o si se quiere su creciente complejidad. El asunto del financiamiento ha adquirido ya “vida propia” y se ha convertido en una discusión nacional e internacional cada vez más sofisticada y cada vez más determinante de la calidad de la vida política de los países”¹⁵

Muchas de las regulaciones que se han ensayado en el mundo, no logran contener del todo la aparición de las patologías políticas que se pretendían controlar. Habría que reconocer que en este tema no hay sistemas normativos perfectos y omnipotentes. Los asuntos del financiamiento de los partidos han sido motivo de inestabilidad y crisis en muchas democracias del mundo: gobiernos enterrados por escándalos que los implican en operaciones financieras delictivas, ex-presidentes o primeros ministros que pelean por eludir la acción de la justicia, ministros cesados por acusaciones en su contra, partidos al borde de la desaparición, y sistemas políticos enteros precipitados por causa de ilícitos financieros.

No se exagera cuando se refiere al financiamiento de los partidos como un tema absolutamente central no sólo para los propios partidos políticos y para su influencia, prestigio e implantación social, sino, lo que es más importante, para la legitimidad y la salud del sistema democrático mismo.

Pero como han hecho Francisco Laporta y Silvana Alvarez, conviene destacar que si por un lado tenemos el hecho de que algunos de los instrumentos institucionales de la competencia democrática -como los partidos políticos y sus problemas de financiamiento- pueden ser en determinadas circunstancias incentivos de malos manejos financieros y de corrupción, por otro lado existe la natural virtud de los mecanismos de la democracia para generar dispositivos capaces de detectar y frenar el mal uso del dinero en la política.

¹⁵ .-CERRONI, Humberto. Política, Método, Teoría, Procesos, Sujetos, Instituciones y Categorías 3ª ed, Ed. Siglo 21 México, 1998, p 300.

Es crucial cobrar conciencia de que las finanzas de los partidos son un tema irresuelto, estructural, de las naciones democráticas. Más allá de los comentarios acerca de los vicios vernáculos de este o del otro país, y de las prácticas de este o aquel actor político nacional; la realidad, lo que arrojan los estudios comparados, es que los sistemas partidistas contemporáneos, lo mismo en Europa, Norteamérica, América Latina o Asia, como algunos países de África y Europa del Este, en este renglón se parecen mucho entre sí y presentan muchos problemas comunes.

Por eso es necesario abordar el tema con la menor cantidad de prejuicios. La persistencia y recurrencia de patologías políticas ligadas a las reglas de financiamiento tienen explicaciones “estructurales” más allá de la tradicional picaresca que hay en torno a la corrupción de la política de los países.

Los problemas de financiamiento de los partidos políticos tienen cuando menos dos fuentes de tensión: un encarecimiento sistemático de los costos para mantener a la organización y para desplegar una campaña, y un rendimiento decreciente de las viejas formas de aprovisionamiento y de cohesión de los partidos; pues por regla general las cotizaciones y aportaciones de militantes crecen más lentamente que las necesidades de la organización. Entonces, los problemas de las formas de financiamiento se deben a una transformación global: al cambio en la naturaleza y en la función de los partidos.

La propia dinámica de la competencia electoral los obliga a dejar de ser partidos de un sector social, de una clase o de una ideología, para convertirse en partidos nacionales, más flexibles y por lo tanto más abarcadores y más profesionalizados.

La complejidad y profundidad del tema sólo se capta si se le mira a la luz de ese marco general. Creo que ese es el telón de fondo en el que se despliega la discusión contemporánea, la causa que empuja a la búsqueda de una mayor cantidad de recursos para los partidos y la diversificación de sus fuentes, y la razón de que necesitemos regulaciones cada vez más desarrolladas, más complejas y más precisas. Es también el motivo para profundizar en el análisis comparado, materia de atención permanente del mundo académico.

Estoy convencido de que en los días que siguen encontraremos abundantes argumentos, experiencias y datos duros que nos llevarán a conocer de manera más precisa las distintas opciones de financiamiento y fiscalización a los partidos: sobre las diversas fuentes de recursos, los mecanismos más adecuados para su regulación, las características de los límites a sus gastos, las fórmulas de supervisión, las sanciones a que se hacen acreedores y, también, de los problemas y ventajas que ofrece cada una de las alternativas en estos temas.

La extendida valoración de la importancia de los partidos políticos para la democracia, contribuye a explicar porqué el financiamiento público es tan frecuente en las democracias contemporáneas. Se entiende que los partidos son organismos vitales de los sistemas de representación plural y, por tanto, entidades de auténtico interés público cuya existencia merece ser apuntalada con fondos públicos.

Pero las razones que sustentan al financiamiento público a los partidos también pretenden hacerse cargo de cuatro asuntos más: de transparentar el origen de los recursos, de garantizar la independencia de los partidos, de contar con unas condiciones adecuadas de equidad en la competencia y de evitar la tentación de acudir a fuentes ilegítimas de financiamiento.

La intención es conjurar hasta donde sea posible los riesgos palpables que entraña para la competencia democrática que los partidos puedan ser prisioneros de grandes agentes del mercado o, incluso, de grupos de interés que operan al margen de la legalidad. Se trata de que los partidos estén protegidos de las presiones corporativas o ilegales que podrían proceder de su dependencia financiera con centros o grupos de poder económico, social o institucional.

El propósito es que el financiamiento público garantice un nivel de recursos suficientes para que la competencia electoral sea eso: una competencia entre distintas opciones con oportunidades reales de conquistar gobiernos o espacios de representación parlamentaria y no un ritual con ganadores y perdedores predeterminados.

Que los partidos cuenten con las sumas de recursos necesarias para realizar sus actividades, es sobre todo importante en periodos de instauración democrática, tal como ha ejemplificado Javier Pradera para el caso de la transición española: en España la pesada herencia de 40 años de dictadura hizo casi inimaginable en 1977 que los partidos políticos pudieran hacer frente a sus costos electorales y de funcionamiento sin más ingresos que las cuotas de sus afiliados. En el caso de México ocurrió algo semejante: la posibilidad real de la alternancia se dio cuando se eliminó la disposición asimétrica de recursos entre los partidos políticos con presencia auténticamente nacional. En otros casos la ausencia de recursos suficientes para los partidos, como ha ocurrido en Europa del Este a lo largo de la última década, produce unas condiciones de partida tan desiguales que entorpecen una marcha fluida del engranaje democrático.

Pero la necesidad de garantizar un nivel de suficiencia mínimo de recursos a los partidos políticos no se agota en los meros momentos en que se activa la vida democrática. En los años recientes, incluso en países con varias décadas de ejercicio democrático ininterrumpido, y con partidos sólidos y maduros, se constata un impresionante aumento de los gastos de las organizaciones debido a la necesidad imperativa de los partidos de estar presentes en los medios de comunicación masivos. Este hecho prácticamente hace inviable pensar en un modelo auto sustentable de los partidos políticos, sin subsidio directo del Estado.

Además, el financiamiento público se otorga con la intención de lograr que las operaciones financieras de los partidos, sus ingresos y sus egresos, corran por vías transparentes y conocidas. La idea es que al tratarse de recursos de los contribuyentes, los principios de transparencia y de control puedan estar garantizados de mejor manera.

Ahora bien, bajo ese paraguas amplio de argumentos y de motivaciones en que se fundamenta el financiamiento público, hay un menú extenso y variado de opciones para canalizar recursos públicos a la actividad político-electoral.

Por ejemplo, el dinero puede fluir a los partidos o a los candidatos. Roberto Blanco Valdés, nos brinda una tipología al respecto y señala que en Estados Unidos hay un fondo de dinero proveniente de los contribuyentes que se destina a la financiación de las campañas presidenciales tanto para las elecciones primarias y generales, como para solventar los gastos de las Convenciones electorales de los partidos. Este modelo es coherente con el protagonismo que tienen los candidatos -por sobre los partidos- en el sistema electoral norteamericano. En el otro lado está el modelo europeo que se distingue por el hecho de que los Estados deciden otorgar fondos directamente a los partidos.

El financiamiento puede destinarse sólo a las campañas, esto es, comprender sólo gastos electorales, o canalizarse para las actividades regulares y permanentes de los partidos, o ambas cosas. Alemania otorga subvenciones estatales sólo a las campañas; Dinamarca, Finlandia, Noruega o Suecia financian en cambio las actividades permanentes -cosa que también sucede en Japón-, mientras que España, Austria y Francia otorgan recursos para ambos fines. Lo mismo ocurre en el grueso de los países de Latinoamérica, aunque en Costa Rica, Honduras, Nicaragua y Uruguay directamente sólo se financian con recursos públicos las campañas.

En México hay tres vías de financiamiento público directo: para actividades ordinarias, para gastos de campaña en años de elecciones y por actividades específicas, que es un reembolso a parte de sus gastos en tareas de difusión de la cultura democrática.

En todo caso, un asunto común en aquellos países donde se financian las campañas, es el debate sobre la duración de las mismas, pues suele tener efecto directo sobre los montos de recursos públicos involucrados.

Hay distintos caminos para fijar los criterios de asignación del financiamiento.

Fundamentalmente, el dinero se otorga bajo fórmulas de proporcionalidad según el número de votos y curules que los partidos hayan obtenido en las elecciones anteriores. No parece posible ni razonable atentar contra ese criterio porque, en efecto, las diferentes inserciones sociales de los partidos reclaman ese trato diferenciado. No obstante, ese mecanismo de financiamiento tiende a perpetuar las desigualdades, de tal suerte que en distintos países, entre ellos México, ha resultado conveniente dividir las partidas de financiamiento dejando una parte de reparto igualitaria que se combina con la proporcional para atemperar las diferencias en el punto de partida de la competencia electoral.

Aún así, como alerta Jorge Malem, si el financiamiento público se establece en función del número de votos obtenidos en la elección anterior, los partidos buscarán atraer capital privado para incrementar sus votos y obtener así mayores recursos públicos, generando una espiral ascendente en el costo de las elecciones que no necesariamente evita la dependencia del mercado.

Por otra parte, como los recursos públicos no pueden distribuirse sin criterios explícitos preestablecidos, es necesario determinar qué partidos podrán acceder al financiamiento público. Generalmente, se fija un umbral de votación mínimo que cada partido debe traspasar para ser merecedor de financiamiento, o bien este derecho se suele ligar a la obtención de escaños en los parlamentos. Cabe apuntar que puede darse el caso en que los partidos existentes bloqueen el acceso de nuevas opciones a la contienda electoral y por tanto al financiamiento público, lo que puede crear una suerte de pugna entre in-siders y out-siders de la arena electoral. Este riesgo es permanente en tanto que son los partidos con presencia en el parlamento los que legislan los requisitos de incorporación a la contienda electoral y la permanencia en ella.

El financiamiento estatal a los partidos puede fluir de forma directa o a través de subvenciones indirectas. Las vías indirectas más usuales consisten en poner a disposición de los partidos espacios y tiempos en los medios de comunicación; en asumir los costos postales en que incurren los partidos; en pagar los espacios físicos que utilizan para la fijación de propaganda en los municipios, etcétera. La disyuntiva que puede encontrarse aquí es si se privilegia el financiamiento directo o indirecto. A favor de las subvenciones indirectas se esgrime que suelen ser repartidas de forma más equitativa y que aseguran el uso adecuado del dinero público en las actividades para las que fue previsto.

En contra puede argumentarse que si se privilegia el financiamiento indirecto se imponen corsés a las decisiones de gasto de los partidos y a sus estrategias de campaña.

Todas estas opciones de financiamiento público se cruzan con una más: en qué niveles se otorga, si sólo a nivel nacional o si también combina los apoyos en los estados y municipios.

He querido enlistar algunas de las virtudes del financiamiento público y algunas de sus deficiencias o problemas. Permitanme una consideración general sobre el asunto.

Creo que hay un hecho contemporáneo innegable: las dificultades financieras de los partidos para sostenerse y consolidarse a partir de las puras aportaciones de sus militantes son enormes. Por ello su supervivencia ya no depende sólo de su capacidad de afiliación. Al menos en México, pero intuyo que ocurre algo similar en el resto de América Latina y en otras latitudes, en el corto plazo, es improbable que los sistemas pluralistas alcancen y mantengan un equilibrio razonablemente equitativo y competitivo si no interviene un sistema institucional que elimine las excesivas deformaciones heredadas por condiciones de inexistencia, cancelación o congelamiento de vida partidista.

Ello justificaría que, como una definición estatal, se apoye con recursos públicos a las actividades de los partidos.

Pero esa definición no oculta problemas reales. Pongo de nuevo un ejemplo del caso que mejor conozco: en México, en los años más recientes, los partidos políticos se han vuelto auténticos espacios de confluencia de intereses ciudadanos que han multiplicado su presencia y su arraigo a lo largo y ancho de todo el territorio nacional, pero no han incrementado a la par

sus capacidades para conseguir ingresos por cuenta propia, de forma tal que el financiamiento público rebasa el 90 por ciento de los recursos de todos los partidos. Hay una abrumadora supremacía de los recursos públicos o, si se quiere, una absoluta dependencia de los partidos a los recursos públicos que quizá demuestra que los partidos no tienen los estímulos, los incentivos suficientes o la necesidad de fortalecer su financiamiento con las cuotas de sus militantes o con las aportaciones de simpatizantes que, en última instancia, también ayudan a demostrar la capacidad organizativa de los partidos y su nivel de presencia entre los ciudadanos.

Prácticamente en todo el mundo el financiamiento privado se entiende como recurso legítimo. que además tiene la virtud de inducir a los partidos políticos a afinar sus puentes de contacto con la sociedad: se entiende que estimula una mayor sensibilidad de los partidos a la voluntad del electorado porque éste puede retirarles no sólo su voto sino sus aportaciones en cualquier momento. Y que la necesidad de los partidos de buscar recursos más allá de los que garantiza el Estado hace que tiendan a mejorar la eficiencia en el uso de sus presupuestos.

Pero de nuevo, el modelo de financiamiento por vías particulares plantea los riesgos que de entrada el sistema de financiación pública trata de evitar o contrarrestar: que los recursos privados desequilibren las condiciones de la competencia y que en el extremo exista la injerencia de determinados grupos de interés que pueden erosionar el propio circuito partidista.

Por ello, para combinar el lado virtuoso del financiamiento privado con la protección de la salud de la democracia, las legislaciones han tendido a regular tanto las fuentes de ingreso privado como los montos que se pueden aportar. Tradicionalmente, hay tres vías privadas para que los partidos se alleguen recursos: las cuotas de sus afiliados, las donaciones y, en algunos casos, los créditos de entidades financieras.

En el primer caso, las aportaciones de los militantes pueden ser obligatorias o voluntarias, y en algunos casos, como en México, se establecen límites a los recursos que aportan los miembros del partido. Pero, cabe decir, que las cuotas de los militantes han sido la fuente tradicional y hoy en día, prácticamente en ningún sitio, representan la principal vía de recolección de fondos por lo que no suelen representar problema.

En cambio, el debate sobre las donaciones ha sido más prolífico porque, ciertamente, plantea un archipiélago de controversias. Una primera necesidad a la que se han enfrentado todos los sistemas es distinguir entre donaciones de personas físicas y morales. Hay una definición inicial que tiene que ver con permitir o prohibir las donaciones de agrupaciones mercantiles u organizaciones sociales como sindicatos, ligas de profesionistas, agrupaciones de colonos y vecinos, etcétera. Puede prohibirse la aportación de algunas de ellas, como las mercantiles -o de aquellas empresas que en determinado momento prestan servicios o tienen contrato con las administraciones públicas-, y entender que es legítima la aportación de organizaciones sin fines de lucro siempre y cuando las contribuciones sean aceptadas individualmente por los miembros de la agrupación.

Ahora bien, independientemente de qué personas puedan hacer las donaciones, hay un consenso extendido, y así lo recoge la amplia mayoría de las legislaciones, de que los donativos sean nominativos a partir de ciertos montos: se hacen públicos tanto el nombre del donante como la cantidad entregada al partido y, por consiguiente, las donaciones anónimas quedan prohibidas o limitadas a montos de muy baja cuantía. La idea que subyace en esta disposición es que por razones de transparencia tanto los electores como los contendientes tienen derecho a saber quién financia a cada candidato, y también descansa en la intención explícita de evitar que la política sea contaminada por tráfico de influencias o por dinero obtenido ilegalmente en actividades del crimen organizado.

Sin embargo, las legislaciones muestran diferencias en lo que hace al momento en que se debe dar publicidad a las donaciones, pues se ha planteado que la publicidad de las donaciones puede llegar a limitar el secreto del voto ya que es natural que quien aporta recursos a un partido o candidato también les otorgue su sufragio.

Una alternativa adicional es si las donaciones son deducibles de impuestos. En ciertos casos las donaciones no generan desgravaciones fiscales porque la ley no considera que estén destinadas a atender necesidades prioritarias. Pero en otros casos la desgravación puede leerse como un estímulo al donador para declarar su aporte, de forma tal que se coadyuva a la transparencia del origen de los recursos de los partidos.

Por otra parte, cada vez es más generalizada la regulación sobre los topes que pueden alcanzar las donaciones. Pero no hay una definición extendida entre los distintos sistemas sobre si los montos de los recursos privados deben mantener una correlación con respecto al financiamiento público de forma que exista un cierto equilibrio entre ambas fuentes. En México, la Constitución de la República determina que el financiamiento privado no podrá exceder al financiamiento público con el fin de que por la vía privada no se vuelvan a reproducir asimetrías que acaben erosionando las condiciones de la competencia. Y a mi entender, esta preocupación es recurrente entre los distintos países aunque su solución comporte distintas posibilidades.

La tercera vía usual para allegar financiamiento privado a los partidos son los créditos de entidades financieras, que también generan polémica y regulaciones distintas entre países. La ventaja de esta posibilidad consiste en permitir que los partidos cuenten con dinero de manera perentoriamente, sobre todo en aquellos casos donde la financiación se da anualmente o sólo

para actividades electorales, pero deja abierto el riesgo a que sean las preferencias de los bancos las que determinen qué partidos pueden echar mano de tal posibilidad. Asimismo, puede darse la contingencia de que los recursos públicos se acaben trasladando a manos privadas sobre todo si los fondos de los contribuyentes se utilizan en la amortización de las deudas.

Como se infiere de lo que señalé antes, buena parte de la discusión sobre el financiamiento privado se concentra en la cuestión de quién puede aportar legítimamente ingresos a los partidos. Paso entonces al tema de la prohibición de otras fuentes de financiamiento.¹⁶

En primer término, por supuesto, suele estar impedida la financiación por parte del sector público. En mi país, por ejemplo, la donación de recursos públicos a los partidos y a sus candidatos más allá de los explícitamente otorgados en la ley, no sólo se prohíbe sino que está considerada como un delito electoral tipificado en el Código Penal porque en el pasado una de las fuentes de inequidad y de irritación pública había sido precisamente la utilización de recursos públicos para beneficiar a un partido.

También suelen estar vedadas las donaciones extranjeras, pues se trata de evitar injerencias externas en los asuntos políticos nacionales. De igual forma, es extendida la prohibición a las aportaciones de las Iglesias o de organizaciones religiosas: la intención es evitar la posible confusión de los asuntos de la política y de la fe. A mi entender, nunca se insistirá demasiado en que el proceso secularizador de la política es uno de los que permite el asentamiento de relaciones democráticas entre partidos y ciudadanos. Reforzar esa tendencia, por todos los medios, parece pertinente todavía hoy.

¹⁶ - MAURICE. Duverger. Los Partidos Políticos, 10ª ed, Ed Fondo de Cultura Económica, 1997 p 134.

Otras fuentes de financiamiento que la ley llega a cancelar son las aportaciones de empresas mercantiles, sobre todo si pueden ser contratadas por la administración pública o si funcionan como concesionarios de obras públicas. También, por ejemplo en México, se prohíbe que los ciudadanos mexicanos que residen o trabajan en el extranjero envíen dinero a los partidos. Asimismo, es natural que estén denegadas las aportaciones de jueces y funcionarios electorales, por citar algunas de las restricciones que con mayor frecuencia han sido recogidas en la normatividad.

El límite a los gastos es una fórmula eficiente que se ha encontrado para contribuir a la construcción de condiciones medianamente equitativas para la competencia. Por ello, es necesario trascender el tema de los ingresos para atender el de los egresos.

En primer lugar, hay límites a los gastos generales de los partidos y también a los que puedan hacer los candidatos a título individual. La intención franca es que no sea la diferencia de recursos económicos entre las opciones la que incline en última instancia las posibilidades de triunfo.

Pero habida cuenta de que las campañas utilizan cada vez más a los medios, y sobre todo a los medios con mayor penetración, ha sido necesario regular el renglón de gasto publicitario de los partidos, definiendo un tope máximo. En algunas legislaciones, incluso, se ha optado por no permitir que los partidos compren tiempo y espacio en radio y televisión como un mecanismo para anclar la espiral ascendente de encarecimiento de la contienda política. En esos casos, como en España, el acceso a la televisión se da sólo a través de las prerrogativas que por ley tienen los partidos y que amplía la presencia de los candidatos y sus ofertas en el tiempo de duración de las campañas.

Hay una vía adicional para fijar límites a los gastos de campaña que consiste, como había apuntado antes, en especificar y restringir la duración de los periodos de campaña.

Un último aspecto sobre el que se tiende a establecer límites o prohibiciones son los gastos de los organismos independientes que apoyan a algún candidato sin pasar por la contabilidad formal de los partidos.

Para terminar con este punto, sólo agregaría que “en las democracias el dispendio y el derroche de recursos se convierten en algo ofensivo que los ciudadanos tienden a sancionar, aunque lamentablemente es posible encontrar ejemplos contundentes que niegan este “deber ser austero de la política”.”¹⁷

Me permito ir de alguna manera a este último tema. Dado que los partidos en los hechos, y en algunos casos también formalmente, son entidades de interés público en todas las democracias contemporáneas, y porque a través de una normatividad específica pueden y deben transparentarse los ingresos y gastos de los mismos y crearse condiciones más equitativas para la competencia, resulta pertinente contar con mecanismos de fiscalización de sus finanzas acompañados de sanciones en caso de infracción.

Una mirada a las distintas experiencias internacionales en esta materia nos indica que la fiscalización suele hacerse por la autoridad electoral nacional, por el órgano encargado de la contraloría de los gastos del país, generalmente llamado Tribunal de Cuentas, o por ambos órganos en distintas instancias. La revisión de las diversas experiencias permite una conclusión: la fiscalización la debe hacer un órgano independiente del Poder Ejecutivo y de los partidos.

¹⁷ -EXPOSITO, Roberto. Confines de lo Político 2ª ed, Ed. Trotta España, 1996, p. 90.

Lo peor que pudiera ocurrir es que el mecanismo fiscalizador se utilice de manera facciosa, de tal forma que por esa vía se pretenda agredir a alguna formación política. Además, la autoridad encargada de la fiscalización debe contar con los suficientes recursos legales, económicos, técnicos, humanos y profesionales para tener un sistema eficaz, que tenga la capacidad de imponer las sanciones y hacerlas cumplir. Me gustaría equivocarme, pero creo que todavía no se tienen órganos fiscalizadores con ese perfil en todos los países donde recurrentemente hay elecciones.

Quiero subrayar el hecho, fácil de constatar, de que la relación entre dinero y contienda político electoral se hace más compleja en el ámbito de los recursos que tienen origen particular, de forma que es en el financiamiento privado donde se encuentran los mayores retos de control en la actividad de fiscalización electoral. Un ejemplo son los llamados "gastos independientes", es decir aquellos que en forma paralela a las finanzas de los partidos políticos, realizan ciudadanos o grupos a favor o en contra de algún candidato.

El problema es este: los gastos independientes no constituyen un ingreso, en su sentido contable, para los partidos políticos; sin embargo, en los hechos son un beneficio que éstos reciben y que no está sujeto a registro o control alguno.

Creo que el control de los gastos e ingresos es un tema abierto, difícil de resolver de manera definitiva normativamente, por lo que soy de la idea de que hay que ir abordando paulatinamente aspectos puntuales, como ocurre por ejemplo en el ámbito de las misceláneas fiscales en materia hacendaria. Quizá haya que hacerse a la idea de que en materia de fiscalización, las reformas electorales sean una especie de reformas permanentes.

Ahora bien, sobre el sub-tema de las sanciones, valga apuntar sólo que son necesarias porque si no existe la norma fácilmente puede convertirse en letra muerta. Y también que su especificación y determinación legal puede aparecer como deseable en el afán de eliminar lo más que se pueda la discrecionalidad de la autoridad. El tipo de sanciones puede ir desde establecer penas administrativas de tipo económico, que pueden aplicarse a través de la retención de financiamiento para los ejercicios posteriores a que la infracción fue determinada, hasta la pérdida del registro de los partidos o la inhabilitación de candidatos cuando se trata de infracciones graves o recurrentes.

CAPÍTULO IV.

PROPUESTA DE REGULACIÓN A LOS PARTIDOS POLITICOS.

- 4.1.- Como Se Manejan Los Partidos Políticos En Otros Países
- 4.2.- Regulación vs. Desregulación.
 - 4.2.1.La voz del más rico.
- 4.3.- Fundaciones sin Control
- 4.4.- Publicidad en campaña en cubierta como publicidad de gobierno
- 4.5.- Regulación ¿cual es la estrategia más efectiva?.
- 4.6.- Menos propaganda Política menos Corrupción
- 4.7.- Reforma y adición del artículo 41 fracción II de la Constitución Federal

4.1.- COMO SE MANEJAN LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN OTROS PAÍSES

Tomemos como punto de partida un experimento político totalmente imaginario. Pensemos en la posibilidad de intercambiar candidatos políticos de un país a otro en época electoral. Ahora imaginemos que un grupo de candidatos argentinos se toma un avión con rumbo a Chile, mientras que sus colegas chilenos hacen lo mismo con rumbo a la Argentina. Al poco tiempo (1 hora y 50 minutos aprox.) los dos aviones aterrizan simultáneamente. Los candidatos bajan de los aviones y se dirigen a sus nuevas oficinas. Una vez instalados en las mismas, comienza la aventura de hacer campaña en un contexto institucional totalmente desconocido.

Horrorizados, los candidatos chilenos descubren que para hacer una campaña electoral en Argentina, donde no hay límites para la duración de la campaña y los partidos pueden contratar libremente la publicidad en televisión, necesitarán cifras millonarias inimaginables para una típica campaña chilena (gráfico1). Pero no todas son malas noticias para los candidatos chilenos, ya que recibirán financiamiento público y esto mejorará las de los partidos con menos recursos económicos. Mientras tanto, del otro lado de la cordillera, los candidatos argentinos acaban de descubrir que las campañas duran tan solo 60 días y que no pueden comprar publicidad en televisión. Desconcertados, los candidatos con mayor capacidad económica se preguntan cómo hacer para ganar una campaña electoral sin saturar la televisión con propaganda política; mientras los candidatos con escasos recursos se toman un respiro y disfrutan del nuevo contexto político.

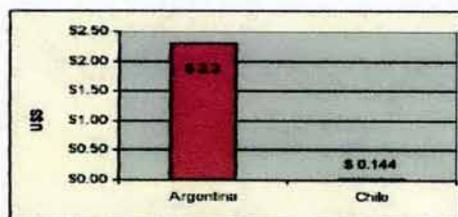


Gráfico 1

Este gráfico muestra el gasto total en publicidad de campaña política *por habitante*, durante las elecciones presidenciales de 1999 en Argentina y en Chile .

Estos datos evidencian las dificultades económicas que deberán enfrentar los candidatos chilenos para financiar una campaña política en Argentina. La idea de este ejercicio de imaginación es muy simple: se trata de reconocer las consecuencias prácticas que puede

generar la elección de un tipo de regulación y no otro. Podemos afirmar que el diseño de los sistemas de regulación es lo que importa: un tipo de regulación puede reducir el costo de las campañas; otro puede remover las barreras de entrada a la competencia electoral; otro puede generar incentivos para el financiamiento ilícito y otro puede aumentar la transparencia. Para analizar las consecuencias reales de los distintos tipos de regulación vamos a utilizar una serie de datos comparados sobre el gasto de los partidos políticos en publicidad de campaña, los cuales han sido producidos por la Fundación Poder Ciudadano.

Pero tomamos algunos modelos como ejemplos del manejo financiero de las campañas políticas de los Estados Unidos de Norteamérica; la disponibilidad de información relativa a los ingresos y gastos de campaña políticas en los Estados Unidos ha permitidos que diversos especialistas de organización y estudios políticos, apliquen razonamientos económicos, estadísticos y probabilísticas al manejo de ingresos y gastos de los partidos. El resultado es una rica variedad de análisis y modelos que buscan estimar la forma de incrementar las vías de recaudación, a través de estudios de mercado y afinidad, que describen las preferencias de la ciudadanía respecto a diversos temas y situaciones, con las que posteriormente se forman la agenda política de las futuras elecciones. Por otra parte, existen análisis que buscan explicar el nivel de efectividad del gasto, de acuerdo a su destino, con el fin de asegurar la victoria electoral. Otra fuente de investigación es la que corresponde a la actitud del donante, sus expectativas, razones de aportación y capacidad económica; las investigaciones realizadas en referencia a los gastos de campaña en procesos electorales del Congreso de los E. U., ha demostrado la correlación entre el tipo de candidatos al congreso y su nivel de éxito electoral en función de sus gastos.

Los resultados de dicho análisis, encuentran que los gastos de campaña de un congresista en el puesto (incumbent) que busca la reelección y un retador (challenger) son significativamente determinantes en el nivel de votos recibidos. El congresista en el puesto y su gasto, registran rendimientos decrecientes cuando los votantes ejercen un voto de castigo por no encontrar afinidad con su representante; el congresista en el puesto, logra establecer un nivel de experiencia que es reconocido por el votante, al grado de que el congresista en ejercicio logra obtener mayores aportaciones de campaña, a medida que su tiempo en el puesto es mayor; estudios subsecuentes indican que la capacidad de recepción de fondos por parte de un candidato, es resultado de la percepción que tienen sus aportantes acerca de las probabilidades de victoria electoral.

Los aportantes pueden ser clasificados por su nivel de indiferencia al candidato, al menos de dos tipos. Por una parte, están aquellos que aportan a un candidato que representa su punto de vista, y son indiferentes a la probabilidad de victoria del candidato. Se define así a la aportación como un acto de consuno a favor de una actividad caritativa. Por otra lado, existen aportaciones que no son indiferentes y cuyo fin es influenciar la toma de decisiones. Las aportaciones de este tipo fluyen a los candidatos con altas probabilidades de éxito, dado que solo los ganadores podrán tener decisión en los procesos legislativos.

El nivel de votantes no es abstencionista, es a la vez determinante como elemento para predecir el resultado electoral. Estudios realizados para determinar el nivel de éxito de un candidato republicano sobre un demócrata indican que, en igualdad de circunstancias, los republicanos tienen mayores probabilidades de votos (a mayor nivel de abstencionismo), los republicanos resultan beneficiados por el votante.

Por lo general, la Comisión Nacional Electoral de los E. U. Integra el gasto de campaña como un resultado total por candidato, dada la dificultad que existe en distinguir entre los gastos realizados en la elección primaria y posteriormente en la general. Independientemente de las variables ideológicas, existe un grado de pragmatismo en los ámbitos empresariales norteamericanos que siempre están deseando mantener una relación positiva con la autoridad en ejercicio, de tal manera que se han logrado establecer presupuestos dedicados al apoyo a actividades comunitarias, entre ellas las de carácter político.

En Estados Unidos, los aportaciones empresariales siguen con detenimiento la evolución de la campaña política con el fin de optimizar sus donaciones a favor del posible ganador. Con este motivo, existen estudios comparativos del desempeño de los candidatos al congreso.

Otros estudios comparan a su vez la situación de un candidato retador, contra uno en el puesto, en busca de la reelección y se mide el grado de éxito electoral, que tienen los retadores ante los que están en el puesto. La productividad marginal del gasto de campaña de un congresista en el puesto es mayor que la productividad marginal del gasto de un retador debido a la experiencia del congresista, en opinión del votante.

Existen evidencias que la demanda por donativos de campaña se inicia con mucha antelación al periodo electoral, aun antes de conocer al contrincante. El solo hecho de que un senador norteamericano acumule una gran cantidad de recursos para su campaña de reelección produce resultados estratégicos para la lucha electoral. Esta táctica ("The money scare-off tactic") busca intimidar y en consecuencia disuadir a posibles contendientes contra un senador en el puesto. Pero a su vez para los posibles retadores, un síntoma de debilidad del contrincante en el puesto, es la búsqueda desesperada de donaciones.

Los retadores de gran calidad son individuos que poseen habilidades de campaña y características personales que les permita, entre otras cosas, procurar las donaciones necesarias para hacer frente a un experimento ocupante del puesto.

Para el senador en el puesto el solo hecho de obtener grandes sumas de dinero no será elemento suficiente para derrotar a su oponente pero si le permite enfrentar el reto. Por este motivo, se explica que los retadores acceden a la carrera electoral cuando perciben que los que están en el puesto han generado una distancia del votante promedio, aprovechando en su beneficio esta insatisfacción.

Durante la campaña, la actividad del candidato esta relacionada con la generación de donaciones, de ahí la importancia de programar importantes reuniones, conferencias, cenas de gala, entrevistas y otras actividades, todas ellas encaminadas a estrechar la relación directa del candidato con grupos homogéneos de votantes decididos y potenciales, así como la generación de ingresos a lo largo de la campaña política.

En la búsqueda de la nominación presidencial para el periodo 1996-2000 en los E. U., varios aspirantes iniciaron una carrera para recaudar fondos para su campaña. En el primer reporte financiero, la prensa norteamericana publico el 18 de abril de 1995, las cifras recaudadas por Robert Dole (4.4 millones de dólares), Lamar Alexander (5.2 millones de dólares, de los cuales 3.2 millones los obtuvo de su estado de origen Tennessee), Phil Gramm (8 millones de dólares) quien afirma tener 50,000 donantes de diversas partes de los E. U..

La cifra total de aportaciones privadas recibidas por estos tres precandidatos son mayores a la suma de los gastos de campaña a la presidencia de México en 1994, por parte de los seis partidos mas pequeños.

En dicho reporte los precandidatos dan a conocer las cifras y el nombre de las personalidades del mundo político, deportivo y artístico que han aportado a su campaña.

En muchos casos se informa como los simpatizantes de un partido dan sumas de dinero semejantes para todos los precandidatos. A su vez, se reporta como el mismo ciudadano dona el limite de 1,000 dólares a mas de un candidato. El hecho que en muchos casos los aportantes otorgan la misma cantidad de dinero a varios precandidatos es una forma muy clara de reducir las asimetrías en la disponibilidad de fondos que tienen los partidos.

Las decisiones del aportante permiten expresar un verdadero "voto pecuniario" que se destina no solo al precandidato preferido sino a la vez a la expectativa económica del país que ofrece cada candidato.

La infraestructura para la democracia no es única ni estática. La garantía a los derechos de decisión política de la ciudadanía requiere de una continua base de recursos y un ámbito jurídico que facilite la participación.

4. 2.- REGULACIÓN VS. DESREGULACIÓN

Antes de abordar el presente tema es importante mencionar que si bien la oposición inicial sentida hacia los partidos políticos por los propios juristas y legisladores a disminuido ostensiblemente en nuestros días, esto no es óbice para que persista aun entre estos una actitud que cuestione la conveniencia y beneficio. Así, existen principalmente dos grandes corrientes opuestas entre si con relación a ese tema.

“Uno considera que el derecho no debe intentar regular la vida de los partidos políticos, puesto que el tema rebasa el terreno de lo jurídico. Bajo esta primera tendencia se inscriben los ex candidatos presidenciales y senadores Humberto Roque Villanueva y Manuel Bartlett Díaz, quienes rechazaron, por ejemplo, el 3 de octubre del 2001, que fuera el IFE el que organizara las elecciones internas del PRI, como propuso el Gobernador de Veracruz, Miguel Alemán Velasco. En este sentido, los citados personajes políticos argumentaron que la legislación vigente no contempla entre las funciones o facultades del IFE la organización de comicios internos para elegir a los dirigentes de los partidos, por lo que rechazaron cualquier modificación de la actual legislación que ampliara las facultades del Consejo General del IFE, de tal forma que este cuerpo colegiado pudiese intervenir en las actividades internas de los partidos políticos de México”.¹

“Por otro lado, están quienes piensan que es necesaria una mejor y mas amplia normacion jurídica de los mismos. En este sentido cabe destacar un trascendental fallo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, del 7 de mayo del 2002, que faculta al IFE precisamente para intervenir en la vida interna de los partidos políticos, y a sancionar el incumplimiento estatutario o la violación de los derechos de sus militantes. La citada ampliación de facultades se deriva del ordenamiento “hecho por el Tribunal para que el IFE proceda destituir la militancia y cargos de Juan Lago Lima como presidente del Partido Alianza Social en el Estado de México, según el expediente SUP-JDC-015/2002”.²

Las repercusiones y la importancia de la anterior sentencia, sin duda originaran una gran polémica nacional entorno a los limites que debe observar el Estado mexicano a través de la legislación electoral y del propio TEPJF para no llevar el actual “hiperactivismo judicial” del citado tribunal a excesos que permitan ubicar sus actividades como una invasión intolerable de la esfera interna de los partidos políticos.

¹ “Facultan al IFE para intervenir en partidos”. Nota de Jorge Herrera en *El Universal*, 11 de mayo de 2002.

² Periódico *Reforma*, 4 de octubre del 2001, p. 10A.

Ahora bien, respecto a la primera corriente, esta contiene diversas tendencias según sean los motivos que fundamentan su respectiva actitud. Así, hay quines consideran que no solo la legislación de los partidos políticos no va a servir para controlarlos, sino que de hecho consagrara jurídicamente la invasión de estos a la órbita estatal, lo que en efecto a sucedido en especial tratándose de los laberintos técnicos del financiamiento estatal de los partidos y las actividades políticas que promueven una compleja y a veces peligrosa simbiosis entre la dinámica partidaria y la estatal

Con relación a esta aseveración hecha por Triepel, pensamos en sus grandes rasgos es infundada por que establece que los partidos son entes desvinculados del Estado *cuando un partido político, características y funciones del partido- es una entidad que realiza algunas actividades propiamente estatales.*

En cuanto a los gobernantes y legisladores que siendo a la vez miembros de un partido político, dificultan por ello la reglamentación jurídica de los partidos, que les sea inconveniente, concordamos con Triepel, en que significa un gran obstáculo para la adecuada regulación de los mismos, pero precisamente por los graves peligros que entraña esta situación, es que se debe de buscar a toda costa su efectiva reglamentación jurídica. Para nosotros el problema planteado por los gobernantes y legisladores que son miembros "leales" de partidos e impiden por ello la normacion adecuada de los mismos, es a su vez un problema que cae dentro del universo de lo que debe ser la regulación jurídica de los partidos. El planteamiento anterior parece ser claro en el plano teórico: la solución al problema seria establecer con precisión –en la regulación constitucional de los partidos- que un candidato, una vez electo, debe desvincularse de sus intereses partidarios y relacionarse con los de su distrito, estado, y país, y solo después atender los intereses mas reducidos y menos justificables de su partido político.

“Sin embargo, la realidad nos muestra que la relación entre un partido y aquellos de sus miembros que son elegidos para algún cargo de elección popular, perdura no obstante las buenas intenciones del derecho, y es que –en definitiva- el representante político aunque no lo es del pueblo en general, también, y en forma más directa e inescapable, lo es de su propio partido político, si bien recientemente, en México, partidos políticos como el PRI toman prudente distancia de militantes y exfuncionarios involucrados en investigaciones judiciales, como parecería ser el caso, dada la distancia tomada por la dirigencia nacional de dicho partido –distancia improbable en otras épocas en que el titular del Ejecutivo federal provenientes de las filas del PRI- con respecto a las tribulaciones de Rogelio Montemayor Seguy, exdirector general de PEMEX, cuando el 6 de mayo del 2002 el juzgado decimotercero de distrito en materia penal libro ordenes de aprehensión por los delitos de ejercicio indebido del servicio público, peculado y uso indebido de atribuciones y facultades contra seis implicados en el caso PEMEX, entre ellos el citado exdirector de la paraestatal, si bien todos los delitos son considerados no graves, por lo que los acusados tendrán derecho a libertad bajo fianza no habiéndose emitido – hasta la citada fecha- ningún mandamiento judicial en contra de altos dirigentes del PRI, o líderes del sindicato petrolero”.³

Ahora bien, para que los funcionarios públicos no obstaculicen la regulación jurídica efectiva de los partidos políticos es necesario una ciudadanía vigilante que cuente con un mínimo de cultura política que le permita participar activamente en la “cosa pública” a través de la multiforme opinión pública para evitar los excesos de una “partidocracia desbocada”, patología a la que nos hemos referido antes.

A su vez bajo la corriente de los estudiosos que sustentan la limitación de la “tentación jurídicante”, están quienes sustentan que es necesario: *reducir el control jurídico sobre los partidos jurídicos a sus exactos términos, partiendo de la convicción de que, si bien la norma*

³ - 1.-“Órdenes de aprehensión contra implicados en el PEMEX-gate: no graves, los delitos atribuidos a Montemayor”, Nota de Gustavo Castillo, Jesús Aranda y La Jornada de Oriente, periódico *La Jornada*, sección política, 9 de mayo del 2002.

es un instrumento prudencialmente utilizable en esta tarea, no toda disfunción es corregible a través del derecho. Y algo más, que esas disfunciones que hoy pudieran estar provocando tales tentaciones de control, y corrección a través del derecho ni siquiera nos son lo suficientemente bien conocidas –debido a un inadecuado planteamiento metodológico en el análisis de los partidos– como para cimentar seriamente esta inquietante operación de terapéutica jurídica.

De mi parte solo concuerdo parcialmente con esta afirmación en lo que respecta al insuficiente conocimiento del fenómeno partidario, pero difiero de la idea que no toda “disfunción” es corregible por el derecho. *“Es mi parecer, que el problema de la ineficacia del régimen jurídico en la regulación de los partidos políticos, incluyendo al financiamiento de estos surge no porque el fenómeno partidario escape a la regulación jurídica, per se, sino porque no existe un cuerpo de conocimientos sistematizados y empíricamente comprobado que nos permita modelar un régimen jurídico eficaz y equitativo”.*

Para dejar clara esta idea no hemos de apoyar en la analogía siguiente: cualquier médico en el mundo no pudiera realizar una operación complicada en estos días sino contara con los conocimientos suficientes empíricos y científicos con anterioridad, de igual forma un legislador en la parte jurídica, no podrá estructurar nunca en el campo de lo electoral, elaborar un marco teórico adecuado a las necesidades de estos tiempos y acorde a estos entes institucionalizados. En el presente trabajo me adhiero a aquellos que consideran que el derecho debe regular ampliamente a los partidos políticos pero, sin sofocarlos, porque lo que no parecería correcto es que los partidos se convirtieran en verdaderos “Caballos de Troya” los cuales trajeran por dentro a asaltantes de la legalidad de la democracia.

De manera general se puede decir que existen dos vías fundamentales para el financiamiento de los partidos políticos: el público y el privado. Cada uno de estos representa ventajas y desventajas, el financiamiento público obedece al propósito de garantizar la independencia de

los partidos políticos frente a los grupos económicos y al deseo de establecer ciertas condiciones de competencia igualitaria en la contienda electoral.

Yo considero que el financiamiento publico fue una respuesta al desequilibrio en las condiciones de competencia partidaria que genero 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 con sus funciones como instituciones representantes de la sociedad, con independencia de grupos de presión e intereses económicos y abocados por completo a la actividad política.

En el mismo sentido consideramos, que el financiamiento publico favorece, en primer termino, la independencia de los partidos de los grandes capitales y se evita que la contienda electoral se vuelva censataria; asimismo se considera que este tipo de financiamiento favorece la igualdad de trato en su otorgamiento y la transparencia en el otorgamiento de los recursos. *A contrario sensu*, se afirma que el financiamiento publico tiende a desvincular a estos institutos politicos de sus afiliados, de sus electores y en general de la sociedad civil a la cual se deben. En relación al financiamiento privado cabe señalar que aun cuando en algunos casos ha sido regulado con posterioridad al publico, resulta claro que las contribuciones de militantes, afiliados o simpatizantes ha sido la fuente por excelencia y tradicional de los partidos políticos.

Quienes consideran que se debe estimular el financiamiento privado, consideran que este tipo de asociaciones deben nacer, crecer y desarrollarse con la sociedad civil; que el proceso de la voluntad política debe formarse de abajo hacia arriba y que a través del financiamiento privado se favorece una mayor autonomía de los partidos políticos frente al Estado. Con base en las consideraciones anteriores se puede decir que al regular el financiamiento de los partidos políticos, el legislador debe procurar y armonizar múltiples equilibrios; un primer equilibrio se

debe procurar entre el financiamiento publico y el privado a efecto de potencializar las ventajas y minimizar los riesgos que cada uno de ellos representa. En este sentido consideramos que lo ideal seria un equilibrio entre ambos tipos de financiamiento, esto es, el suficiente financiamiento publico 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 estos aportan no vulnere los principios democráticos; pero en la regulación misma de cada uno de estos financiamientos también se deben procurar ciertos equilibrios, así, al regular el financiamiento publico el legislador debe prever que proporción del financiamiento se debe conceder de forma indirecta a través de exenciones y servicios y que proporción se debe entregar en forma directa, es decir, en dinero.

Adicionalmente, el legislador, al regular el financiamiento publico directo debe procurar un equilibrio entre el financiamiento que se debe otorgar en forma proporcional al peso electoral de cada partido y el financiamiento igualitario que se debe otorgar a toda agrupación política que tenga el carácter de partido político. En esta materia se debe tener en todo tiempo presente que la medula de la justicia es y será siempre la igualdad. Si bien desde Aristóteles se distinguen dos clases de justicia, en cada una de las cuales se plasma una forma distinta el postulado de la igualdad, la justicia conmutativa es aquella en que la igualdad consiste en que todos reciban lo mismo, trato justo significa, en este orden de ideas, trato igualitario. La justicia distributiva consiste en la distribución de cosas desiguales proporcionalmente a la igualdad de los sujetos; se puede decir que en materia de financiamiento publico deben encontrar acomodo las dos justicias, la conmutativa entre los partidos políticos ya que en cuanto tales todos deben tener iguales oportunidades derechos y deberes; a todos se les debe reconocer una misma categoría para determinados efectos, en tanto que la justicia distributiva tiene aplicación cuando para el

otorgamiento del financiamiento se atiende a sus diferencias como puede ser el tipo de registro, si es definitivo o condicionado; si el registro es de viejo cuño o posterior a la última elección, o bien a su peso electoral, y en este caso se entiende a su nivel de desarrollo, a su grado de representatividad y, en función de ello en sus preceptos se deben determinadas consecuencias.

La regla es que entre 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 la legislación alemana, después de una determinada cantidad, generalmente alta, el donativo deja de ser susceptible de desgravación. asimismo se debe procurar armonizar las aportaciones individuales y las grupales. Al respecto José Woldenberg considera que al regular el financiamiento se debe considerar que: "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 prohíben donaciones de ese tipo de asociaciones, el terreno quedaría prácticamente 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 en claro que aquel afiliado que no desee aportar nada tendrá todas las garantías de que así sea"

Durante los últimos 10 años han venido sucediendo incontables escándalos de corrupción vinculados al financiamiento de las campañas electorales en países como Irlanda, Japón, Inglaterra, Alemania, Estados Unidos de América y España. En América Latina, algunos escándalos relacionados con el financiamiento de los partidos han sido de tal gravedad que provocaron la destitución de presidentes y la acusación de ex presidentes (como fueron los casos de Collor de Melo en Brasil y Pérez en Venezuela).

⁴ WOLDENBERG, Jose. Ob. Cit., p. 79.

Pero probablemente el ejemplo más paradigmático sea el escándalo relacionado con el financiamiento de la campaña presidencial del presidente Colombiano, Ernesto Samper, a causa de su presunta conexión con dinero proveniente del narcotráfico. La respuesta frente a esta oleada de escándalos fue la sanción de nuevas leyes para regular el financiamiento de las campañas electorales. Los resultados de esta masiva reacción legislativa pueden verse reflejados en el reciente estudio comparado de IDEA en 60 países. Este estudio confirma que el 87 % de los países analizados tiene leyes que obligan a los partidos a hacer público sus balances, y en el 70 % de los países existe alguna forma directa de subsidio estatal para partidos o candidatos.

4. 2. 1.- LA VOZ DEL MÁS RICO

El sistema chileno, junto con Brasil, son los únicos dos países de América Latina que le prohíben a los partidos la compra directa de publicidad en televisión. Sin embargo, en Chile no se regula la contratación directa de espacios publicitarios en medios gráficos y radiales.



Gráfico 2

Campaña presidencial, Lavin /Lagos, Chile,
Gasto total en medios gráficos.

El gráfico 2 muestra las dificultades que existen para garantizar un debate público libre y abierto cuando, en un contexto desregulado, los partidos políticos con mayor capacidad económica gozan de una exposición mediática que puede llegar a silenciar la voz de los demás partidos.

El caso chileno en particular resulta un experimento regulatorio único porque permite ver en un mismo país cual es el efecto nivelador que genera la prohibición de contratación directa de publicidad en televisión, frente a la desregulación de la contratación de publicidad en medios gráficos.

4. 3.-FUNDACIONES SIN CONTROL

El sistema que regula el financiamiento de las campañas electorales en Argentina se caracteriza, entre otros déficit, por controlar los balances de los partidos políticos sin prestar mayor atención a los candidatos. Estos mecanismos, que focalizan el control sobre los partidos políticos que no tienen en cuenta el carácter personalizado de la política ni la concentración de poder en la figura presidencial en los países de América Latina. Las contribuciones a las elecciones presidenciales, son por lo general otorgadas directamente al candidato presidencial, pues el donante quiere asegurarse su influencia futura con el político que, de ser electo, se transformará en la figura más poderosa del país. Sin embargo, paradójicamente, los mecanismos de control en general apuntan hacia la maquinaria partidaria.

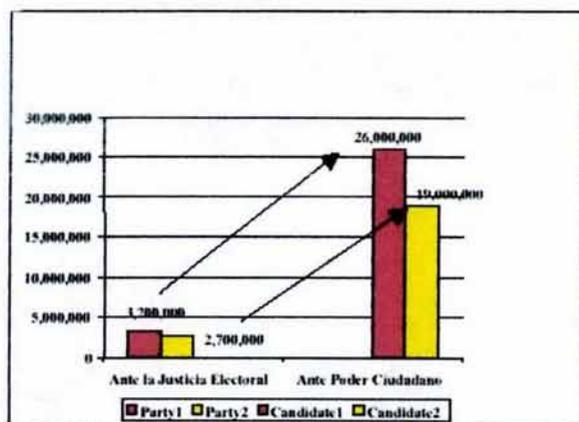


Gráfico 3

Elecciones presidenciales de Argentina 1999.

Fuente: Monitor de Medios, Argentina

El gráfico 3 muestra en las barras de la izquierda el gasto de campaña que surge de los balances presentados ante la Justicia Federal con competencia electoral por los dos principales *partidos políticos*.

En las columnas de la derecha se ve reflejado el gasto de campaña que surge de los balances presentados voluntariamente a la Fundación Poder Ciudadano (3) por los principales *candidatos presidenciales*. Estos datos sugieren que en aquellos países donde no se controlan los balances de las fundaciones que apoyan directamente a los candidatos o las fundaciones vinculadas a los partidos políticos, el grueso del financiamiento de las campañas pasará por estos canales liberados de todo control. Estas fundaciones son entidades de derecho privado, que tienen un régimen regulatorio independiente del aplicable a los partidos. No están sujetas a los controles de la justicia federal, ni al control de los partidos a los que pertenecen sus respectivos "dueños". La utilización de estas fundaciones tiene dos objetivos muy concretos: 1) canalizar hacia la política fondos que no podrían ingresar a través de los partidos políticos, tal es el caso de los aportes de los gobiernos o entidades extranjeras y 2) lograr por vía indirecta la personalización en el manejo de los fondos para las campañas electorales.

"Los ejemplos mas significativos de la asistencia de los partidos políticos son los grandes sumas de dinero canalizadas por varias secretarias de estado en Alemania a las cinco fundaciones afiliadas a los principales partidos alemanes, sumas que son usadas para realizar trabajo partidario domestico e internacional. Cabe destacar que en el contexto internacional se han dado acusaciones de intervencionismo por parte de dichas fundaciones en los asuntos políticos soberanos de otros países"⁵

Tenemos así, luego entonces, también organizaciones en el extranjero, cuyos modelos están peligrosamente cerca de organizaciones en nuestro país y que pueden en un momento dado influenciar a organismos o movimientos en territorio mexicano como el Ejercito Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), al cual ya se le ha propuesto que se organice inclusive como partido político, para que pueda participar dentro del marco de la democracia, incipiente, pero democracia al fin y al cabo de nuestro país; sin embargo estas organizaciones políticas siguen

⁵ <http://www3.fnst.de/spa/>.

soterrando a sus propios congeneres aun en nuestros días, incluso habiéndoseles dado a algunas de ellas esa misma oportunidad en sus propios países –la de organizarse como entes políticos reconocidos por sus propias autoridades-, menciono esto porque estas organizaciones también reciben participación de los fondos federales y de organizaciones como el narcotráfico o que se financian a través del secuestro y del robo; a continuación mencionare solo levemente a algunas de ellas, las mas importantes del orbe, con el fin de que no se cometa el mismo error en nuestro país, que con las organizaciones existentes en el mundo, y no tengamos que andar lamentándonos posteriormente por esa falta de previsión a tiempo, la cual nos es exigida a todo ciudadano que se precie de querer una democracia adulta en nuestro país y en nuestros días.

Brigadas Rojas

El partido armado italiano mejor conocido en el mundo es el de las brigadas rojas, cuyo dirigente, Renato Curcio, se encuentra encarcelado. Este partido político armado tuvo sus orígenes a finales de los sesenta, a raíz de los movimientos estudiantiles de esos años. Las principales fuentes de reclutamiento eran las universidades de Trento y de Padova, en donde se desarrollaba su adoctrinamiento y, se dice, hasta su entrenamiento. La tesis principal del partido es que se requería la lucha armada para la instauración del socialismo. En 1978, el partido secuestro y, ante la impasividad del gobierno, asesino al ex primer ministro e importante dirigente demócrata cristiano, Aldo Moro, quien en ese entonces buscaba un arreglo, el “compromiso histórico”, con el Partido Comunista Italiano.

El partido, que ahora se encuentra en desbandada, se financiaba mediante secuestros y asaltos bancarios. Su membresía actual es desconocida pero, en sus mejores años a finales de los setenta, se estimaba en 200 activistas y hasta 100,000 sus simpatizantes.

Euskadi Ta Askatasuna (ETA).

Los métodos más socorridos son el secuestro y la protección, así como la implantación del conocido impuesto revolucionario en algunas de las regiones del país vasco. Por otra parte, hace dos años el Secretario Español de Estado para la Seguridad reveló, después de sostener una reunión con el director de la CIA, que militantes de la ETA se habían refugiado en países latinoamericanos, como Uruguay, donde fueron arrestados presuntos etarras. En Venezuela y México, se dice que manejan restaurantes y otros negocios por medio de los cuales lavan dinero. La explosión de un depósito de armas en un suburbio de Managua en 1993, reveló la amplitud de las operaciones de esta organización en el continente y puso en evidencia las actividades de tráfico de armas y documentos, así como sus ligas con movimientos rebeldes en el área istmica.

Sobre sus operaciones en América Latina, se manejan versiones en la prensa internacional de que por lo menos dos miembros de la ETA han participado en una ola de secuestros de importantes empresarios mexicanos. También en México, de acuerdo a diversos reportes de la prensa, han participado en atentados entre narcotraficantes, según la versión oficial, hechos con coches bomba de técnica etarra.

A pesar de las operaciones de las Fuerzas de Seguridad españolas llevadas a cabo en su contra en 1992, en que la ETA recibió un fuerte golpe a su dirigencia, la nueva estructura de la organización cuenta, según el ABC del 26 de marzo de 1995, además de su comité ejecutivo y de las ramas de logística, aparato militar y aparato político, con una rama de economía y finanzas, del que a su vez depende una sección de impuesto revolucionario.

Más aun el brazo político de este partido, Herri Batasuna (HB), tiene una dirección legal en el país vasco, la cual es: Astarloa, 8; 48001 Bilbao.

Ejercito Republicano Irlandés (ERI).

La Hermandad Revolucionaria Irlandesa se fundó en un almacén de maderas de Dublín el día de San Patricio en 1858 con cuatrocientos dólares recibidos de los Estados Unidos. Esta hermandad se transformó en este siglo en el Ejército Republicano Irlandés, partido político clandestino con un brazo político legal: Sein Fein. Hasta la fecha, simpatizantes del ERI en los Estados Unidos han seguido enviando sus donaciones al movimiento revolucionario irlandés. Otros mecanismos de financiación empleados por el ERI, son el robo, sus ingresos por "servicios de protección" y por algunos negocios legales.

En los últimos meses de 1994, el gobierno de Estados Unidos le otorgó al ERI su reconocimiento oficial y, con el inicio de las negociaciones que estos últimos llevan a cabo con el gobierno de Inglaterra, el presidente William Clinton le autorizó al dirigente de Sein Fein, Gerry Adams, el desarrollo de actividades de recaudación financiera legales en suelo norteamericano entre la población de origen católico irlandés, sin que se aclarara si parte de esos fondos serían destinados al brazo armado de ese partido, el ERI.

Partidos Clandestinos En América Latina.

Sendero Luminoso.

Esta organización guerrillera de corte maoísta, como táctica subversiva, ha empleado el terror para destruir las instituciones republicanas y democráticas del Perú, inclusive recurriendo al asesinato de dirigentes políticos, candidatos a elecciones, además de amenazar a los votantes. Sendero Luminoso ha buscado extender su influencia hacia otros países de fuerte extracción indígena, como es el caso del Ecuador, en donde recientemente operaba una organización llamada "Sol Rojo".

De acuerdo a informes del Departamento de Estado del gobierno de los Estados Unidos, Sendero Luminoso se financia principalmente vendiendo protección a los traficantes de droga y a través de la custodia de los laboratorios de procesamiento.

También tiene operaciones mas directa mediante el cultivo de coca en treintamil hectáreas en el valle de Huallaga (la mitad de la producción del valle), así como la fijación de precios de la hoja de la coca, la venta y la negociación directa con los carteles de la droga y el cobro de un "derecho de aeropuerto" para los narcotraficantes en los aeropuertos que controla, este impuesto oscila entre los 5 mil y los 15 mil dólares por vuelo, con los que adquiere armas. Otra actividad también muy socorrida, son los asaltos bancarios por comandos de narcoterroristas de Sendero Luminoso.

Sendero Luminoso, tiene actualmente representaciones en Bruselas, Europa y en Washington D. C., así como Nueva York, en los Estados Unidos, entre otros.

Partidos Clandestinos En Medio Oriente.

Organización para la Liberación de Palestina (OLP).

La OLP es el organismo que representa a los árabes exiliados a partir de la fundación del estado de Israel en 1948 y que es considerado como principal agrupación representativa árabe al interior de Israel y ahora en los territorios de Gaza y Jericó.

Durante muchos años la OLP tuvo su sede oficial en Túnez, organizada como partido político con ala militar, el Al-Fatah. Por mas de un cuarto de siglo el líder indiscutido a sido Yasser Arafat, quien a lo largo del mismo periodo logro integrar un basto y complejo sistema de financiamiento, el mas amplio de todos los partidos clandestinos históricos debido a su vinculación con los "petrodólares" del Golfo Pérsico.

Por su naturaleza oculta, resulta difícil detectar con precisión los montos exactos del financiamiento de la OLP, pero en 1993 se publicó un amplio informe sobre este tema, basado en entrevistas a integrantes de la OLP e información de los servicios de inteligencia de occidente; información que se traduce a continuación.

Antes de la Guerra del Golfo Pérsico de 1992, la OLP había transitado de los secuestros de personalidades y de aviones y de barcos de pasajeros, a una política que inclusive recaudaba impuestos en los países donde había exiliados palestinos. Esta recaudación era llevada a cabo por los propios gobiernos árabes, en base a sus estructuras gubernamentales. La OLP también contaba con un fuerte apoyo financiero directo de los países petroleros, así como con asistencia técnica gratuita para el entrenamiento militar y en técnicas terroristas de parte del gobierno comunista de la Unión Soviética -de aquel entonces- y el apoyo de armas y tecnología proveniente de países del Este, como las extintas República Democrática Alemana y la República Checoslovaca.

Tras el desatinado apoyo político de Arafat a Irak, la OLP sufrió una severa crisis financiera que, aunada a la creciente amenaza del grupo rival fundamentalista Hamas dentro de Israel y la caída de la Unión Soviética, obligó a la búsqueda de un entendimiento político con Israel.

Antes de la Guerra del Golfo Pérsico de 1992, los reinos árabes del Golfo constituían la principal fuente de ingresos, con una transferencia de cuantiosos recursos. Para principios de 1993, los ingresos provenientes de esos países se habían reducido al grado que el impuesto estimado anual se redujo a un monto de 100-120 millones de dólares, y las reservas financieras de los fondos de la OLP, que antes de la guerra se colocaban en la formidable cantidad de 7 mil millones de dólares, se habían mermado a 2.54 millones de dólares.

No cabe duda que los problemas financieros que sufrió la OLP cuando se agotaron sus fuentes de suministros internacionales, fue uno de los factores principales que obligaron a que este organismo político llegara a un acuerdo con Israel. El 13 de Septiembre de 1993 –a menos de dos años de reducción de sus fondos tras la derrota iraquí- la OLP firma un acuerdo histórico de paz con el estado judío, quedando bajo su jurisdicción los territorios de Gaza y Jericó.

Este tipo de partidos, que han declarado su propósito de acceder al poder por la vía armada, generalmente optan por emplear los procesos democráticos siempre y cuando les favorezca, pero renuncian a ellos cuando les son contrarios. Es posible que se llegue a un acuerdo negociado, como fue el caso de la OLP, no obstante existen partidos como Sendero Luminoso, que son abiertamente hostiles a los procesos democráticos.

Los mas violentos recurren al terror y a la extorsión, métodos que en algunos momentos han sido utilizados por otros partidos con éxito –como el partido comunista ruso durante la revolución-, pero debido a la violencia de sus actividades, generan un amplio rechazo de sus sociedades. Con la caída del comunismo, varias de estas organizaciones han hecho a un lado su “idealismo” revolucionario para dedicarse al terrorismo y a la delincuencia como negocio. También se percibe una evolución hacia mayores vínculos con países, o hacia el terrorismo de Estado y hasta las asociaciones con el crimen organizado

4. 4.- PUBLICIDAD EN CAMPAÑA ENCUBIERTA COMO PUBLICIDAD DE GOBIERNO

En Perú, el sistema de control no regula la publicidad institucional de gobierno durante la campaña electoral. Se trata de una omisión que se repite en la mayoría de los sistemas de control de América Latina. Los resultados de este descuido están a la vista en gráficos 4/5

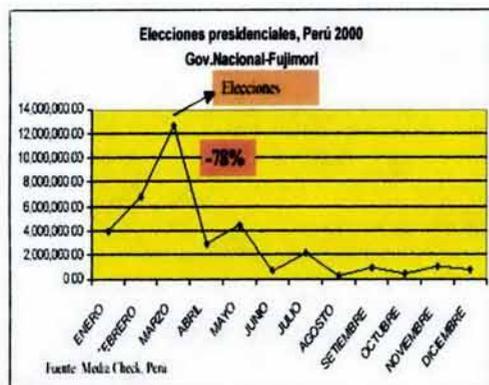


Gráfico 4

Elecciones presidenciales en
Perú, año 2000.

Los candidatos firmaron con Poder Ciudadano un pacto de transparencia por el cual se comprometieron a brindar información mensual sobre los gastos de campaña.

El gráfico 4 muestra cómo en aquellos países donde los sistemas de control no regulan la publicidad institucional de gobierno durante las campañas electorales, los candidatos oficialistas desvían fondos públicos para realizar publicidad de campaña. En el caso peruano en particular se puede observar, con mucha precisión, como la inversión publicitaria del gobierno decrece un 78 % inmediatamente después de las elecciones.

El gráfico 5 es más ilustrativo porque permite ver en detalle como Duhalde, candidato presidencial y actual presidente argentino, no sólo utilizó fondos públicos destinados a campañas de interés público para financiar la campaña presidencial, sino también para financiar la elección interna del partido.

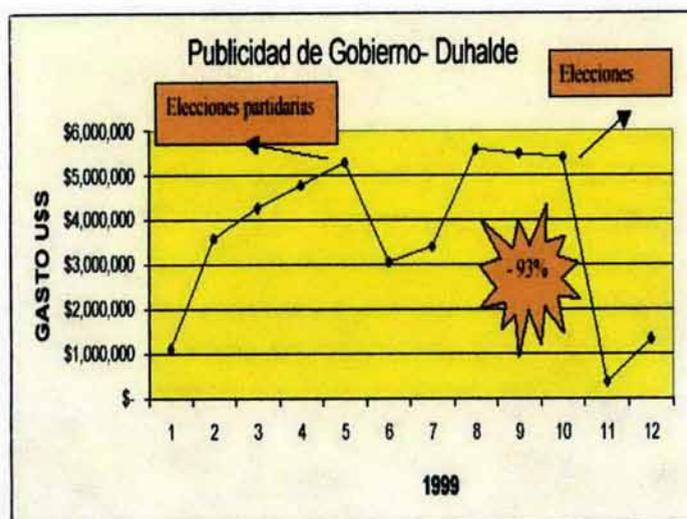


GRAFICO 5

Elecciones presidenciales,
Argentina, 1999.

4.5.-REGULACIÓN O DESREGULACIÓN ¿CUÁL ES LA ESTRATEGIA MÁS EFECTIVA?

En el presente punto, se harán una serie de observaciones esenciales sobre el financiamiento de los partidos políticos –privado y publico- cuyo fin es el de contextualizar la materia en el ámbito histórico, social, político, económico, y jurídico generales en que representa el fenómeno. La importancia y la novedad del tema agudizan la necesidad de su ubicación conceptual y estructural.

Debemos señalar de inmediato que el tema del financiamiento a los partidos políticos es uno de los temas mas importantes dentro del derecho partidario y electoral de estos tiempos. La presencia, el uso y el abuso del “dinero” es un tema tan viejo como la humanidad misma. En este sentido, el fenómeno social, político y económico que implica el financiamiento de los partidos políticos, no es pues un dato nuevo, es el estudio científico y la regulación jurídica del fenómeno.

Para ser más exactos, los primeros intentos de regulación jurídica del financiamiento de los partidos políticos pueden ser rastreados a finales del siglo XIX con leyes que buscaban regular y controlar actividades o prácticas corruptas en el escenario político-electoral. Por otro lado en los Estados Unidos de Norteamérica, también desde principios del siglo XX, en 1907, se legislo para frenar la influencia de los grandes conglomerados económicos en la política. Sin embargo, en ambos casos la legislación elaborada resulto ser ineficaz ante una realidad política escurridiza y complicada, lo que dio como resultado su nula, o en el mejor de los casos, la deficiente observancia, situación que aun subsiste en estos tiempos en la gran mayoría de los países del mundo, y que el caso de los Estados Unidos de América sigue en "proceso de perfeccionamiento

En América Latina, muchos de los problemas relacionados con el financiamiento de las campañas políticas están vinculados al incumplimiento de la legislación vigente más que a la reforma de la legislación existente. Inclusive, como señala Susan Rose-Ackerman, la sobre-regulación puede ser a veces contraproducente: "Un problema básico en el diseño de un sistema de financiamiento de campañas es evitar imponer regulaciones que por si mismas alientan a la ilegalidad. A pesar de que las leyes de financiamiento de campañas en muchos países son demasiado permisivas, en otras, las leyes son tan restrictivas que prácticamente requieren de donaciones en negro para poder financiar las campañas. Los límites a las donaciones son justificados como una forma de frenar las influencias corruptas pero límites legales demasiado estrictos pueden fomentar las transferencias ilegales"⁶

Por lo tanto, la tarea más importante no es reformar el marco legal existente o establecer límites formales más estrictos, sino más bien, crear los incentivos para el cumplimiento de la ley y reducir las oportunidades para el financiamiento ilícito de las campañas políticas.

⁶ Susan Rose Ackerman, *Corruption and government: causes consequences and reform*. Pág. 139, Cambridge University press 1999.

En este contexto, la medida más efectiva para lograr este objetivo será concentrarse en reducir el costo de las campañas políticas sin limitar los derechos de los partidos. Los elevados costos de las campañas electorales ponen a los partidos políticos en un contexto desfavorable, ya que los hace permeables a la influencia de los grandes donantes privados. Reduciendo el costo millonario de las campañas políticas se reduce también la necesidad de los partidos políticos de recolectar cifras millonarias. Debemos también tomar en cuenta que para poder formular una verdadera teoría general de los partidos políticos debemos abarcar ineludiblemente el financiamiento de los mismos, debiendo explicar:

I) origen,

II) dinámica, y

III) control.

Los cuales son los prerrequisitos fundamentales para poder fundar un partido y fundar un marco jurídico que sea funcional y éticamente aceptable, puesto que en la actualidad el régimen jurídico del financiamiento se ha visto terriblemente rebasado debido al embate de la realidad política y aun económica y debido a ello no a sido posible el diseño de un esquema jurídico ideal que lo regule eficazmente. En relación a lo anterior es necesario hacer una comparativa de los contextos bajo los cuales este tipo de régimen se ha visto en los Estados Unidos de Norteamérica, Europa Occidental y México; en los dos primeros implica el reconocimiento impostergable por parte del Estado de un complicado fenómeno político, el cual amenazaba con salirse de control, ahora, cabe decir en descargo de estos que inicialmente no se contaban ni con los antecedentes teóricos ni con los antecedentes legislativos que inspiraran su regulación,

enfrentaron luego entonces dicho fenómeno con un vacío conceptual y jurídico que explica en parte sus errores y los constantes ajustes realizados en la búsqueda de esa legislación equitativa y eficaz. En México en cambio no se ha llevado ante el vacío de esas herramientas conceptuales y jurídicas antes citadas sino que comienza con la reforma de 1986-87, época que en el ámbito del derecho comparado se contaba ya con un andamiaje electoral teórico y práctico legislativo sobre el tema todo lo cual facilita la labor de los legisladores y juristas en la actualidad. Las características esenciales de un régimen jurídico "ideal" para el financiamiento a los partidos políticos deberá contener los siguientes requisitos:

- 1.- permitir el libre juego democrático entre las diversas fuerzas partidarias del país y sus candidatos sin consideración a su ideología, fuerza económica y/o electoral.
- 2.- Evitar a toda costa la formación de monopolios de poder político.
- 3.- Favorecer la participación de la ciudadanía en las actividades políticas.
- 4.- Desarrollar los sistemas de democracia participativa del sistema político.
- 5.- Propiciar, asimismo, la formación de una tradición política nacional duradera.

Ahora bien, para que las normas jurídicas que regulan el financiamiento de los partidos políticos, además de eficaces sean también justas deben basarse necesariamente en una teoría general de los partidos que ofrezca los elementos necesarios –anteriormente referidos– para estructurar un esquema normativo de financiamiento comprobado de manera científica.

La regulación jurídica del financiamiento de los partidos y las actividades políticas en las democracias contemporáneas abarca siempre variados temas. Sin embargo, es factible, mediante una decantación temática destacar los siguientes cuatro grandes rubros que son:

I.- La presentación periódica de informes contables sobre las finanzas partidarias y su divulgación.

El concepto de presentación de informes financieros – el requisito de que los partidos y/o candidatos políticos elaboren y presenten informes financieros periódicos ante funcionarios especializados- es considerado por lo general y , ante todo, como una necesidad administrativa indispensable para la aplicación de los “techos” sobre gastos, limitaciones sobre contribuciones de individuos y grupos designados, además de la distribución de subsidios públicos. La divulgación de informes financieros permite no solo controlar montos y fuentes de financiamiento, sino que también le proporciona al propio ciudadano elector la posibilidad de votar con mayor inteligencia al tener información –contable y de fuentes de financiamiento- mas detallada que pone al descubierto lazos entre intereses y partidos o candidatos que, si bien no son ilícitos, si son “cuestionables” moralmente, haciendo una ineludible alusión a los acontecimientos ocurridos en el primer semestre del 2002, cuando en las campañas de los entonces candidatos a la presidencia de la Republica Vicente Fox Quezada y Francisco Labastida Ochoa, el propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación así como el Consejo General del I.F.E. realizo las investigaciones correspondientes sobre “amigos de Fox” y el caso de los desvíos de fondos del Sindicato de PEMEX a la campaña de este ultimo para dar a conocer precisamente de donde provenían estos dineros y así poder dar la transparencia requerida a las elecciones que se llevaban a cabo en esos momentos, debido a la orden al respecto dirigida a este instituto electoral, contenida en sentencia del TEPJF del 7 de mayo de 2002 de entregar documentación crucial respecto de la campaña presidencial de Vicente Fox, de los años 1998, 1999 y 2000. En la sentencia antes mencionada, el TEPJF.

“Exige a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, así como a la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entregar la información disponibles sobre la personas y cuentas supuestamente involucradas en una triangulación proveniente del extranjero”⁷

2.- Los límites a las contribuciones a candidatos, partidos o entidades parapartidarias.

En muchos países, la búsqueda por alcanzar una supuesta “pureza química” en los procesos electorales, más que la preocupación responsable por los costos de las campañas políticas, ha sido el motor principal detrás del establecimiento de muchas de las restricciones sobre las fuentes de ingresos de los partidos y de los candidatos políticos. Por otro lado, los techos sobre el monto de las contribuciones han sido adoptados con la idea de lograr dos objetivos, a saber: a) ampliar la base del apoyo financiero –bajo la filosofía de la ingeniería electoral que busca diseñar un sistema que promueva muchas contribuciones de cantidades pequeñas y no pocas contribuciones de cantidades grandes- y, b) en segundo término, disminuir la dependencia respecto de personas físicas o morales de gran capacidad financiera y capitalista, dicho de otra forma, disminuir la influencia desproporcionada de los poderosos de la política, así como de las elecciones.

Los “techos” a las cantidades de las contribuciones a los partidos y candidatos políticos no han sido adoptados en forma generalizada, pero se ha legislado al respecto en los Estados Unidos a nivel federal y estatal, en Puerto Rico, en la provincia canadiense de Ontario, en Nueva Zelanda y en Japón. En los Estados Unidos de América y en las provincias canadienses de Québec y Manitoba, por ejemplo, se establecen prohibiciones a las contribuciones corporativas en forma directa –factibles mediante comités de acción política (CAP’s) y sujetas a limitaciones.

⁷ Periódico *Reforma*, 8 de mayo de 2002. Nota de Daniel Lizarraga.

3.- Los “techos” sobre gastos de partido y de campaña. Las limitaciones sobre los gastos electorales son mas comunes que las restricciones sobre las cantidades y fuentes de ingreso, y generalmente han sido adoptadas en un intento por conservar las erogaciones en niveles bajos. Cabe anotar que en la mayor parte de los países del mundo, lo limites sobre los gastos de partido y candidato se aplican tan solo durante el periodo de campaña electoral propiamente dicho.

El caso de los Estados Unidos de América es un claro ejemplo de ello, en donde la Suprema Corte, desde 1976, ha confinado los “techos” o limites a los gastos al caso excepcional de aquellos candidatos presidenciales que opten por acogerse y disfrutar de la vía del financiamiento publica, en otras palabras, aquel candidato que pueda por sus propios medios financiar su propia campaña, la ha de hacer sin estos techos, ya que si alguien se “autofinancia” su campaña, estos techos estarían coartando su libertad de expresión, así que, quien gasta en su campaña electoral, de hecho, se esta “expresando” en términos políticos y electorales por lo que cualquier cortapisa a su libertad de expresión es considerada anticonstitucional.

4.- La aplicación de la legislación en materia de financiamiento de partidos y actividades políticas. La efectividad de las medidas de control jurídico contempladas anteriormente, depende, en ultima instancia, de las actitudes de aquellos órganos y funcionarios que aplican las leyes electorales en materia de financiamiento de actividades políticas, independientemente de cuales sean las sanciones formales existentes para el caso de su violación o inobservancia. Un breve repaso de la experiencia comparada, nos indica que las desviaciones, las patologías, los ilícitos –incluyendo el fraude, el soborno, el cohecho- y los escándalos nacionales- tales como el caso Watergate en los Estados Unidos o el soborno de funcionarios públicos por parte de funcionarios de compañías multinacionales en Italia y Japón, o las controversias –a la fecha- aun pendientes de resolución tratándose del financiamiento externo a la campaña de Vicente Fox , o del desvío de fondos de PEMEX a la campaña del candidato a la presidencia del PRI, en

México- son asuntos todos de repercusión nacional que acaparan la atención del público, el cual gradualmente es un vuelto por el cinismo comprensible al presenciar la defectuosa o confusa aplicación de la legislación en materia de financiamiento de partidos y actividades políticas.

4. 6.-MENOS PROPAGANDA POLÍTICA, MENOS CORRUPCIÓN

Los principales especialistas en el tema opinan que existe una correlación directa entre la compra de propaganda en medios masivos de comunicación (TV principalmente), el encarecimiento de las campañas electorales y una mayor influencia de los donantes privados. Según Daniel Zovatto: "(...) en efecto, los partidos han tenido que incrementar substancialmente sus presupuestos en la medida en que las campañas se han ido transformando cada vez más en campañas televisadas (...)" Concretamente, los especialistas calculan que los partidos políticos invierten entre un 40-70 % del gasto total en la compra de publicidad electoral en medios audiovisuales y gráficos. Los datos que aparecen más abajo confirman estas estimaciones.

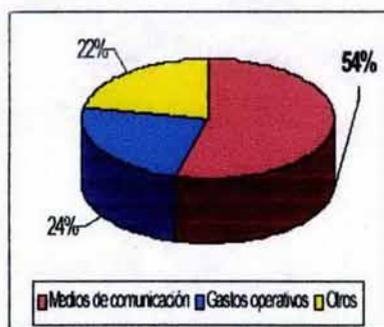


Gráfico 6

Inversión total en campaña política desagregada por rubros. Estudio de caso 1: México, campaña presidencial, 2000 Fuente: Instituto Federal Electoral

El análisis de estos datos sugiere que aquellos países (*Chile y Brasil*) con sistemas de control que prohíben la compra directa de publicidad por parte de los partidos políticos y, al mismo tiempo, garantizan el acceso gratuito a los medios masivos de comunicación, han logrado reducir exitosamente el gasto de los partidos políticos en propaganda electoral.

Por el contrario, en aquellos países (*Argentina, México, Perú, Venezuela, República Dominicana y USA*) donde la compra directa de publicidad no está regulada, el costo de las campañas es desproporcionadamente alto y el gasto en propaganda electoral representa el principal rubro de inversión de los partidos políticos.

A diferencia de prácticamente todos los puestos que se pagan con dinero público –poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial-, hasta la fecha se ignora cuanto gana un dirigente de partido político; tampoco se sabe cuantos activos fijos tiene –inmuebles, aviones, camionetas, autobuses, autos y un largo y casi interminable etcétera-, ya que es un secreto el número de empleados que cada agrupación paga con recursos del erario, por citar solo tres casos relevantes que debieran formar parte de la reforma democrática en nuestro país.

Viajes por todo el mundo, desde Guatemala hasta China, pasando por los infaltables Paris, Madrid y Roma, sin escatimar, en “casos de emergencia” el alquiler de helicópteros.... Construcción o remodelaciones de costosos edificios –incluidos los acabados en mármol que estos llevan- todo esto para dar cabida a la naciente y “pujante” burocracia partidista. Consecuencia del excesivo monto de financiamiento que los partidos representados en el Congreso de la Unión se aprobaron a si mismos –al fin juez y parte- las altas cantidades que se les entregan provocan que, incluso no se gasten todo el dinero y se de el caso de que algunos hagan sus “guardaditos” de hasta mas de cien millones de pesos, como ocurrió con el Partido Acción Nacional (PAN.) en el 2001.

La importancia de la propaganda política pagada y de la cobertura noticiosa gratuita varía en relación con las circunstancias de una elección en particular y al contexto del sistema político en que se da.

En países en donde no existe un monopolio de los medios de comunicación masivos (ya sean estos de naturaleza pública o privada) el factor más importante en cuanto a la cobertura noticiosa política como una forma de propaganda, depende de que tan interesados estén los medios en cubrir la contienda y, por lo tanto, cuanto tiempo les será otorgado. El nivel de interés de los medios de comunicación masiva electrónicos en una elección depende de la percepción que se tenga de la importancia de dicha contienda electoral en relación con otros eventos políticos, sociales, económicos y hasta deportivos que compiten por la cobertura; en general la cobertura noticiosa gratuita de cuestiones políticas tiende a ser más importante cuando la "notoriedad" de una elección —debido a veces a factores exógenos de los aspectos sustantivos electorales— supera la habilidad de los propios candidatos para comprar tiempo de televisión.

En sentido contrario, los promocionales o anuncios pagados son mucho más importantes en contiendas electorales bien financiadas que por una multiplicidad de razones atraerán muy poca cobertura noticiosa. Tomando como referencia el ejemplo norteamericano, tenemos que las campañas políticas desarrolladas para alcanzar posiciones electorales importantes la propaganda política pagada constituye el primer o segundo medio de comunicar un mensaje después de la cobertura noticiosa, permitiéndole al candidato político comunicarse con el electorado inadularadamente sin que exista censura de algún tipo. Los primeros ejemplos de esto fueron los comerciales políticos con motivos de la campaña del general Dwight Eisenhower a la presidencia de los Estados Unidos en 1952 en donde el formato era bastante sencillo ya que Eisenhower solo contestaba preguntas comunes de ciudadanos comunes dando posibles

soluciones a problemas comunes estos primeros y rudimentarios inicios de las campañas políticas de la televisión nada son comparados con la parafernalia de nuestros días, a partir de los años ochentas del siglo XX.

En 1964, el equipo de campaña de Lindon B. Johnson difundiría un ya clásico comercial para el televidente común en donde una niña deshojaba una margarita a la vez que –de fondo- una voz adulta hacia un conteo regresivo hacia una explosión nuclear a la vez que la imagen de la niña se disolvía dando paso a la voz grave y alarmante de Johnson diciendo “esto es lo que esta en juego, el conformar un mundo en que todos los niños de Dios puedan vivir, o el entrar en la oscuridad”. El anterior comercial pagado que, dicho sea de paso, fue difundido tan solo una vez buscaba impugnar las políticas del candidato Barry Goldwater. El comercial captó poderosamente la atención del electorado de esos tiempos y constituyó el cimiento para lo que se conoció después como los “comerciales de ataque” en los setentas, ochenta y noventas del presente siglo en los Estados Unidos de América y que con posterioridad comenzaron a ser usado en México en forma mas seria y generalizada hasta la elección presidencial del año 2000, destacándose los ataques entre Roberto Madrazo Pintado y Francisco Labastida Ochoa en la elección interna primaria del PRI en 1999, y posteriormente, los enfrentamientos cruzados entre Francisco Labastida Ochoa, Roberto Madrazo Pintado y Vicente Fox Quezada en 2000.

Concluyendo, en la actualidad la propaganda política pagada aun constituye la mejor forma en que los candidatos pueden comunicar un mensaje no adulterado directamente a los votantes el único factor que limita las posibilidades de una campaña política para comunicar sus mensajes a través de propaganda pagada es la disponibilidad del dinero y los mensajes encubiertos o no en ellos con el afán único de desvirtuar al contrincante, haciéndolo ver mal ante el electorado.

4.7.- REFORMA Y ADICIÓN DEL ARTICULO 41 FRACCIÓN II DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL

Los sistemas de financiamiento de los partidos políticos y las elecciones y su relación entre el dinero y la actividad política es crucial para la salud y la calidad de la democracia.

Además de los ideales democráticos, los recursos monetarios – y no sólo el voto individual y la acción política– constituyen en la práctica importantes herramientas para influir en las autoridades políticas. La relevancia y la complejidad de este asunto van de la mano. En términos de la teoría democrática, regular el uso del dinero en la política genera un conflicto entre el principio de la libertad de expresión y los de imparcialidad y justicia en las elecciones. El tema es motivo de apasionados debates, que involucran la defensa de principios democráticos, el afán de proteger el *statu quo* y los privilegios o incluso los esfuerzos para eludir las leyes. Aun las democracias maduras no logran resolver este dilema de modo satisfactorio, y tampoco han podido evitar los escándalos, como ilustran diferentes casos de los Estados Unidos, Japón, Francia, España, Inglaterra y Alemania, por mencionar sólo algunos. El tema no es nuevo, pues la conexión entre dinero y política se ha asociado con los partidos prácticamente desde su creación. No obstante, ha adquirido mayor relevancia en comparación con el pasado, debido al creciente costo de las campañas electorales que implica la dependencia cada vez mayor del uso de la televisión, asesores, encuestas de opinión y grupos focales. En América Latina, el tema del financiamiento político está estrechamente relacionado con el desencanto con la política. Los continuos escándalos de corrupción, soborno, tráfico de influencias, y en algunos casos narcotráfico, refuerzan la aversión de muchos ciudadanos hacia la actividad política y hacia los dirigentes políticos. Además, los partidos y los mismos candidatos se acusan mutuamente de obtener fondos de fuentes cuestionables o de manejarlos de manera inapropiada.

Las encuestas de opinión confirman la pobre imagen que el público tiene sobre los partidos políticos y sus dirigentes, los que son percibidos como corruptos, carentes de transparencia, orientados a la satisfacción de sus propios intereses e incumplidores de sus promesas de campaña. Para enfrentar este problema, durante las últimas décadas se introdujo el uso de recursos públicos como figura legal para contribuir con la realización de las campañas de los partidos políticos y, en algunos de ellos, para cubrir en parte sus gastos operativos.

Asimismo, se han creado otras leyes para regular las contribuciones privadas y ejercer mayor control público sobre las transacciones financieras de los partidos. No obstante, la independencia política de las agrupaciones continúa amenazada, debido a la constante necesidad de obtener sumas de dinero cada vez mayores.

Las políticas de “financiamiento de los partidos” —es decir, las que atañen a sus ingresos y gastos durante las campañas electorales, y a su funcionamiento habitual— adquieren creciente importancia en América Latina y en otras partes del mundo. Un sistema balanceado y equitativo para financiar a los partidos constituye un requisito indispensable para la celebración de elecciones verdaderamente equilibradas y justas, si bien en la actualidad se reconoce la importancia fundamental del financiamiento público, el tema no fue prioritario durante la etapa inicial de transición política. Cuando los procesos electorales adquirieron mayor credibilidad, la agenda política comenzó a incluir nuevos temas relacionados con la calidad y la profundización de la democracia, entre ellos el financiamiento.

El tema adquiere creciente importancia en América Latina, y ha generado incluso serios enfrentamientos en varios países debido a su papel decisivo para:

- Garantizar la justicia de la contienda electoral;

- Garantizar ciertos niveles de transparencia y rendición de cuentas con respecto al origen y la asignación de los fondos públicos y privados;
- Prevenir el tráfico de influencias y cerrar los espacios a la corrupción política; y
- Prevenir el ingreso a la escena política de dinero proveniente del crimen organizado, en particular del narcotráfico.

Aspectos fundamentales del financiamiento en la consolidación de la democracia en América Latina ha contribuido a que los partidos retomen su papel como actores principales de la escena política, al conferirles la legitimidad constitucional de entidades autónomas, con plena validez legal y funciones generales y colectivas. En este contexto los gastos electorales y los de su funcionamiento se han incrementado de manera exponencial, sobre todo a causa de que las campañas electorales suponen montos cada vez más elevados en concepto de gastos de publicidad televisiva, mercadeo, asesores, encuestas de opinión y el uso de grupos focales.

La necesidad de realizar campañas electorales cada vez más costosas y mantener la maquinaria del partido en funcionamiento va de la mano con una reducción en la recaudación de las cuotas de los afiliados de los distintos partidos. Esta combinación de factores hace que muchas agrupaciones, para recolectar sumas de dinero tan elevadas, cedan a la tentación de prestar poca atención a su origen, abriendo así las puertas al financiamiento ilegal. El debate sobre el financiamiento en América Latina gira en torno a cuatro tópicos principales.

El Primero: tiene que ver con la posibilidad de regular el financiamiento de los partidos y en qué medida. En los países de la región no existe un patrón sistemático al respecto.

Algunos como México han establecido un marco regulador detallado, mientras que otros como Uruguay y Chile, aplican muy pocas regulaciones. Se trata de un asunto complejo, ya que existen límites definidos en cuanto a lo que puede hacerse. Si bien es necesario establecer reglas de juego claras para lograr un mayor control público sobre las operaciones financieras de los partidos, también existe el riesgo de una sobre regulación, lo que a su vez podría conducir a mecanismos más elaborados para que las finanzas de los partidos sean confusas y permitan burlar la ley.

El Segundo: aspecto clave es el modo de financiamiento, es decir, si deben utilizarse mecanismos de financiamiento privado, público o mixto y, en este último caso, cuál sería el balance apropiado entre los fondos privados y los públicos.

Varios sectores sociales y políticos han impulsado el análisis sobre este tema, al cuestionar la pertinencia de que el Estado invierta cuantiosas sumas de sus propias arcas en los partidos políticos, en especial en el contexto de las crisis fiscales que aquejan a muchos gobiernos de América Latina. La oposición al financiamiento público de los partidos políticos está cobrando fuerza, debido a la crisis generalizada de credibilidad que enfrentan las instituciones y sus dirigentes.

El Tercer : se relaciona con la necesidad de adoptar mecanismos para reducir la demanda de dinero para actividades electorales y garantizar la mejor asignación de los fondos públicos. Quienes proponen poner freno a los costos de las campañas afirman que la provisión de dinero en una escala tan elevada socava la justicia de la contienda electoral, aumenta el riesgo de recurrir a formas ilegales de financiamiento y generaliza las prácticas corruptas y el tráfico de influencias.

El Cuarto: Por último, se debe abordar el tema de la creación o fortalecimiento de mecanismos y entidades de control y de un sistema de sanciones destinados a generar mayor transparencia y facilitar la rendición de cuentas y el cumplimiento de las leyes sobre financiamiento político. Clasificación del financiamiento según su origen y utilización, características fundamentales de los sistemas de financiamiento político en América Latina. Entre las principales variables en lo que respecta al financiamiento político se encuentran: los sistemas de financiación, las actividades objeto de financiamiento público, las barreras legales, los criterios de asignación, las prohibiciones al uso de contribuciones provenientes de fuentes particulares, los límites a las contribuciones privadas, el calendario de desembolsos, el acceso de los partidos a los medios de comunicación y la aplicación de regulaciones y de sanciones.

Un análisis comparativo sobre la legislación electoral respecto de estas 9 variables en América Latina permite llegar a las siguientes conclusiones:

1) Sistemas de financiamiento. De las tres formas básicas de financiamiento –público, privado y mixto– todos los países de América Latina, excepto Venezuela, utilizan un sistema mixto en el que los partidos políticos reciben fondos privados y públicos para financiar sus campañas electorales y cubrir sus gastos operativos habituales. No obstante, existe una amplia gama de sistemas mixtos, desde los que cuentan preponderantemente con fondos públicos (por ejemplo en México), hasta aquellos en que esos fondos son limitados (caso de Chile). Los países de la región, (nuevamente, salvo el caso de Venezuela) disponen de una variedad de esquemas de financiamiento público, entre ellos la financiación directa (en efectivo o mediante bonos), subsidios indirectos (servicios, exenciones fiscales, acceso a los medios de comunicación, etc.) o una combinación de ambos).

2) Actividades objeto de financiamiento público. En esta categoría se encuentran los gastos operativos de los partidos políticos, los gastos de campaña y una combinación de ambos. Once de los países latinoamericanos que abarca este estudio proporcionan financiación pública directa para el funcionamiento de los partidos y para las campañas electorales, en tanto otros cuatro financian únicamente las campañas (En Chile y Perú los partidos sólo cuentan con financiación pública indirecta, mientras que en Venezuela no disponen de financiamiento público. Durante los últimos dos años, en países como Argentina, Brasil, Costa Rica, México y Panamá, se ha asignado un porcentaje del financiamiento público para cubrir actividades de capacitación e investigación en los partidos políticos.

3) Barreras legales. En 12 países de la región donde las leyes regulan el financiamiento público directo existe algún tipo de requisito para determinar la elegibilidad para recibir financiamiento, por ejemplo que el partido obtenga un porcentaje mínimo de votos o un nivel mínimo de representación parlamentaria

Criterios Para La Asignación De Fondos.

Existen cuatro criterios primordiales para la asignación de fondos a los partidos políticos:

- A) El establecimiento de montos iguales para cada partido;
- B) Montos proporcionales al número de votos recibidos;
- C) Una combinación de porciones equitativas y montos proporcionales a los votos recibidos.

D) Una combinación de montos proporcionales a los votos recibidos y montos proporcionales a la representación parlamentaria.

Entre estos modos de asignación de fondos, el de uso predominante (en nueve países) es la distribución de fondos a partir del porcentaje de votos obtenido

Existe también una tendencia creciente a requerir que los partidos den a conocer su presupuesto así como la administración y uso de los recursos públicos y los provenientes de fuentes privadas. Esta práctica se aplica en pocos países y en la mayoría de los casos se limita a publicar los estados financieros de los partidos en boletines, el diario oficial y en registros que pocos ciudadanos leen.

Fortalecimiento de los mecanismos y entidades encargadas de aplicar las leyes

Si bien los organismos electorales en la mayoría de los países están facultados para supervisar y controlar las actividades financieras de los partidos, su capacidad de cumplir con esas funciones es bastante limitada. Es por eso que en varios países surgió la tendencia a reforzar su autoridad y dotarles de más recursos económicos, técnicos y humanos para auditar los informes que presentan los partidos y de potestades para investigar el origen, administración y uso real de los recursos. Además, en algunos países se ha recurrido a otras entidades de control, tales como la Contraloría General (en Nicaragua y El Salvador), o una combinación del organismo electoral y la Contraloría General, como ocurre en Costa Rica, República Dominicana y Panamá. Con respecto al fortalecimiento de los mecanismos de control, las principales medidas de reforma adoptadas en años recientes han sido:

- ✓ Convertir la supervisión de los partidos en una actividad permanente y no temporal.
- ✓ Regular la obligación de los partidos de presentar informes sobre sus ingresos y gastos.
- ✓ Establecer la obligación de realizar auditorías de buena fe para verificar y fiscalizar el uso de los recursos financieros, con todo el rigor técnico del caso.
- ✓ Requerir el uso de procedimientos estandarizados y la presentación regular de informes;
- ✓ Hacer de las auditorías una práctica constante con fines preventivos.
- ✓ Requerir que se dé amplia difusión a los resultados de las auditorías e informes presentados por los partidos (preferentemente, antes de las elecciones).
- ✓ Mejorar la calidad de los registros de donantes, a fin de hacerlos más claros.
- ✓ Establecer consejos de ética dentro de los partidos.
- ✓ Requerir que los recursos pasen por el sistema financiero, en lugar de que se obtengan mediante transacciones en efectivo.
- ✓ Establecer un cargo para que sólo un ejecutivo financiero administre los fondos de los partidos.
- ✓ Rigurosidad de los mecanismos de sanción

En algunos países de la región surgió una tendencia hacia el fortalecimiento de las sanciones. En este sentido, se debería tipificar la figura del financiamiento ilícito como un delito autónomo, sujeto a sanciones administrativas y judiciales.

Además, se debiera establecer a los candidatos y donantes una mayor responsabilidad legal, debido a que la naturaleza cada vez más personalizada de la política tiene como consecuencia que una gran porción de las contribuciones privadas vayan directamente a los candidatos (o a sus allegados más cercanos), y no sean informadas a las tesorerías o los organismos de control de los partidos.

“Diez mandamientos” sobre el financiamiento político.

- 1.- Habrá transparencia en los ingresos y gastos de las campañas y los partidos.
- 2.- Las cuentas de los partidos serán públicas.
- 3.- La ayuda estatal será utilizada para aumentar la equidad en la competencia política.
- 4.- Se tratará de impedir la influencia de grupos privilegiados sobre los gobiernos elegidos.
- 5.- El triunfador no debe tomar posesión del gobierno como si fuera un botín.
- 6.- No habrá aportes extranjeros.
- 7.- No habrá aportes anónimos.
- 8.- No habrá aportes de fuentes vinculadas al crimen o a otras actividades dudosas.
- 9.- Las regulaciones tratarán de impedir al máximo que se vulnere la libertad de expresión política.
- 10.- Las regulaciones deben propender a que sea necesario menos dinero y no más— para la contienda política.
- 11.- Habrá organismos dedicados a aplicar estos preceptos.
- 12.- Se castigará a los infractores.

Con respecto a los mecanismos de financiamiento de los partidos y las campañas electorales, la evaluación regional muestra que:

Desde el punto de vista formal, el sistema más extendido en la región (salvo el caso de Venezuela) es el financiamiento mixto, sin que se registre una tendencia definida en favor o en contra de ese sistema. Asimismo, se observa una tendencia a reforzar los límites legales a las contribuciones privadas, tanto respecto de su origen (quiénes pueden contribuir) como de sus límites (imposición de topes a los montos aportados).

Sin embargo, estas características formales no se condicen con la percepción generalizada en la mayoría de los países de América Latina, es decir, que el financiamiento privado –cuyo valor total no se conoce verdaderamente– supera al financiamiento público. Esta suposición se apoya en los frecuentes escándalos de corrupción, financiamiento ilegal, dinero proveniente del narcotráfico, etc.

El lado oscuro del financiamiento político ha impulsado la adopción de reformas destinadas a lograr más transparencia y rendición de cuentas. Sin embargo, es lamentable que el proceso no avance con la rapidez necesaria, ni sea tan profundo como se requiere. Debido a una combinación de varios factores (regulaciones inadecuadas, mecanismos insuficientes para su aplicación, mecanismos ineficaces de sanción y prácticas políticas que favorecen el abuso), el financiamiento público ha servido para complementar el financiamiento privado y no para sustituirlo. Su impacto es limitado, aunque varía de un país a otro.¹⁸⁶ del 27 al 29 de marzo y del 3 al 5 de abril de 2003 Otra tendencia incipiente, aunque todavía limitada y desigual en la región, es la de establecer topes y límites al monto de los gastos de campaña, lo cual implica una reorientación en el uso de los recursos públicos con fines políticos, de manera que estos se destinen más a fortalecer las agrupaciones por medio de actividades de investigación y capacitación.

Si bien puede decirse que sobre algunos aspectos pesan demasiadas regulaciones, otros –como el acceso equitativo a los medios de comunicación, en especial la televisión– están escasamente regulados o carecen de regulación. Esta es una de las brechas más importantes que experimenta la región en la actualidad, salvo en algunos países (Brasil, Chile y México). Este es el rubro en el que se hacen los mayores desembolsos (en muchos países, entre 40% y 70% del total de gastos). El talón de Aquiles del actual sistema, y de la gran mayoría de las reformas legales recientes, es la falta de mecanismos de aplicación eficaces y de un sistema de sanciones eficiente. Con mucha frecuencia, estos mecanismos terminan siendo sencillamente una autopsia sobre actos ilícitos ya cometidos, es decir, funcionan *ex post facto* y no tienen efecto sobre los resultados del proceso electoral. Por último, los medios de comunicación y la sociedad civil desempeñan un papel cada vez más importante e inspirador (si bien incipiente) al vigilar y fiscalizar el origen y uso de los recursos que administran los partidos políticos. En resumen, en América Latina se observa una tendencia desigual hacia el logro de los siguientes seis objetivos:

I.- Disminuir la influencia del dinero, al reducir su impacto y controlar los factores que desencadenan el crecimiento acelerado de los gastos electorales.

II.- Promover condiciones más justas de competencia electoral.

III.- Utilizar más provechosamente los fondos públicos, mediante la inversión en actividades que sean más productivas para la democracia y que contribuyan al fortalecimiento de los partidos.

IV.- Promover mayor transparencia y mejor rendición de cuentas en cuanto al origen y uso de fondos públicos y los provenientes de fuentes privadas;

V.- Fortalecer los mecanismos de control y supervisión, así como la independencia, eficacia y desempeño profesional de las entidades encargadas de aplicar las regulaciones.

VI.- Aumentar la severidad de los actuales sistemas de sanciones. Durante el período de este estudio se lograron avances sustanciales en las reformas al proceso de financiamiento político en la región, aunque todavía queda mucho por hacer.

Se trata de un tema dinámico y en constante evolución, y como tal es probable que requiera de una secuencia de reformas legales adaptadas a las necesidades específicas de cada momento y país. No es sorprendente que en Alemania, donde este tema ha sido abordado en repetidas ocasiones durante los últimos 40 años, la legislación sobre el financiamiento político se haya denominado "legislación interminable".

Finalmente cabe destacar que a pesar del impacto significativo que las reformas a los sistemas de financiamiento partidario y de las campañas puedan tener sobre la calidad de la gobernabilidad democrática, es indispensable tener presente que los cambios no son suficientes por sí mismos. Las reformas sólo serán efectivas si el proceso político también evoluciona. En otras palabras, las actitudes, valores y conductas de los políticos también deben cambiar. De hecho, la democratización de los partidos y la transparencia y ética del financiamiento político dependen tanto de la conducta de sus dirigentes como del control activo por parte de la ciudadanía.

Se ha referido que el financiamiento público sea mayor que el privado, con el fin de que exista un mayor control en los recursos que los partidos obtengan, para que exista equidad en la contienda electoral, y que cada asociación política sea controlada de manera transparente por el

instituto Electoral. También se evita el recurso de procedencia ilícita sean utilizadas en las campañas.

A mayor abundamiento menciono los siguientes puntos a tomar en cuenta para el correcto desempeño de los partidos, así como de la distribución de los dineros y hasta el ahorro de los mismos en el país, los cuales deberán ser tomados en cuenta tanto en nuestra Constitución Federal como en el CO.F.I.P.E. respectivamente

PRIMERA : Es necesario exigir a los partidos la elaboración de un informe sobre sus finanzas en el que se contenga:

- a) una relación detallada de sus ingresos y las fuentes de las que provienen;
- b) sus ingresos y el destinatario, y
- c) las variaciones en sus patrimonios.

SEGUNDA : Este informe debe ser presentado ante un órgano de carácter jurisdiccional con plena autonomía e independencia que pueda fiscalizar las cuentas de los partidos. Sostengo esta posición, debido al control del Parlamento, del Ejecutivo de los órganos electorales conceden una amplia capacidad de maniobra a los partidos políticos para negociar las deficiencias e infracciones de la ley. La lógica del estado de derecho obliga a que sea un órgano independiente de los partidos el encargado de realizar las funciones de control. A la fecha en cualquier estado democrático, por lo menos en los de nuestra tradición jurídica, los controles jurisdiccionales son lo mejor, los mas independientes, siempre y cuando estemos en presencia de órganos jurisdiccionales realmente independientes y profesionales. En México el organismo encargado de revisar la cuenta pública es la Contaduría, Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados que no cumple con los anteriores. En principio seria importante que revisarán el informe antes aludido.

TERCERA : Como ya se indico, un mecanismo fundamental para el control de financiamiento es el de publicidad de dicho informe sobre los estados financieros de los partidos, con la posibilidad de que sea consultado, en consecuencia, auditado por cualquier ciudadano.

CUARTA : Mejorar y reglamentar los procedimientos internos de auto control de los partidos. a través de la designación de un administrador responsable, la obligación de llevar los libros de contabilidad, los requisitos que deben de reunir los informes y memorias contables, y el derecho de los militantes de poder acceder a estos documentos e impugnarlos. La existencia de un administrador responsable necesaria cuando existe un limite a los gastos electorales, puesto que él seria el responsable de cumplir con esa disposición legal.

QUINTA : La elaboración de un presupuesto de gastos fiscales que incluya a los partidos y también la consignación, en el Registro Unico de Transferencias, de la prerrogativas a las que aluden el COFIPE.

SEXTA : El financiamiento público directo, así como el indirecto, debería ser probado por el propio Poder Legislativo, y no por un órgano autónomo, semi dependiente del Ejecutivo, toda vez que se trata del dinero público.

SEPTIMA : Debe consignarse un conjunto de normas que preinscriban sanciones al incumplimiento de los anteriores preceptos, las cuáles deben ser mas severas cuando se trate calcificación o cualquier otra forma que violente las normas preescritas sobre financiamiento.

OCTAVA : Procurar en todo momento la descentralización de los partidos políticos de los que es el centro del país, debido a que la política centralista que se promueve en la misma, nada tiene que ver con la política local de cada una de las entidades federativas.

NOVENA: Gestionar ante la Secretaria de Hacienda y Crédito Publico la devolución de todos los bienes inmuebles y muebles no perecederos de aquellos partidos que han perdido su registro ante el IFE, no volviendo a dar este instituto político un solo centavo a estos partidos mas adelante por ningún motivo si no tiene su registro actualizado, para que estos bienes sean aprovechados en las siguientes elecciones.

CONCLUSIONES

PRIMERA: Los partidos políticos, en su historia han pasado por diversas etapas, en las cuales siempre habían tenido que sobrevivir a través de la historia desde el Siglo XVII en la Gran Bretaña aproximadamente, en donde se les consideraba como camarillas que intentaban desestabilizar a los gobiernos ya establecidos por medio de otros sistemas para pasar por etapas como partidos, facciones, grupos de interés, etc., pero sin embargo con el cuño de los conceptos de Soberanía y Democracia, en donde el primero de ellos se establece que esta reside original y esencialmente en el pueblo para que ninguna otra Nación intervenga en sus asuntos políticos económicos sociales o legales en manera alguna -claro a menos que se hablando de un convenio internacional firmado-, mientras que en el segundo es la facultad para elegir a sus gobernantes y poder en todo momento reclamarles cualquier acto ilícito que estos cometan en agravio del pueblo al cual gobiernan.

SEGUNDA: La democracia como ya hemos visto anteriormente reviste diversas modalidades, como lo es la democracia directa, caracterizada por que el pueblo vota directamente las leyes junto con el Congreso, pero estas han ido desapareciendo poco a poco y ya solo sobreviven en un único caso, el de los tres Cantones suizos que ya mencionamos, también están la democracia semidirecta, en donde el pueblo puede expresar su opinión; así también aparece el referéndum y que es el instrumento de la democracia semidirecta pues permite dirigirse concretamente al pueblo, en donde el ciudadano puede hacer uso de su voto por la autoridad que mejor le convenga en sus propuestas y así hacer valer sus derechos políticos que son también el poder ser votado para puestos de elección popular, llegando a la regulación del concepto de partido político, que muy vapuleado esta en nuestros días, y así hacer una recomposición del mismo, para que la sociedad pueda volver a confiar en ellos.

TERCERA: Para poder constituir un partido político se puede hacer de una manera sencilla, por que de lo contrario según los propios integrantes del mismo esto constituiría una violación a su derecho de expresión y asociación, conformándose la autoridad con solo revisar sus documentos y que se cuente con cierta presencia en el estado donde va a tener su registro ya sea a nivel

nacional o estatal, delineándose luego entonces los derechos y obligaciones de los partidos, sus integrantes la democracia interna que prevalecerá.

CUARTA: La ideología de los militantes debe concordar con las del partido y no al revés porque será el partido el que marcará las directrices a seguir en sus estatutos, y con base en esto se irán sumando los adherentes al mismo para integrarlo y ser uno solo en las contiendas electorales y así ir formando su estructura como pueden ser la sección, el comité, la célula, etc., los cuales han de ir tomando su lugar dentro del partido, así como sus funciones

QUINTA: Las alianzas siempre han jugado un papel preponderante en los últimos años y elecciones, por que se tiene una mayor responsabilidad con el voto emitido y si no se tienen a los mejores candidatos la ciudadanía no ira a las urnas el día de las votaciones, que es como se vio en las elecciones del 2000, cuando el partido en el poder tuvo que hacer alianza con el verde ecologista para alcanzar sus aspiraciones, así de esta manera nadie puede negar la importancia de las mismas así como su relevancia.

SEXTA: El poder esta muy centralizado desde siempre en el centro del país y muchas de sus propuestas nada tienen que ver con el cinturón de miseria que hay en ciertas partes del país, máxime en el sur y sureste mexicano en donde solo los discursos salvan al candidato, pero que en la realidad la atención del mismo esta fijada desde siempre en el centro del país, máxime para aquellos partidos medianos y pequeños que lograron conservar su registro, pero también para aquellos que apenas vienen llegando a la escena política del país.

SEPTIMA: Los modos de obtener recursos son muy variados, y el propio Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (CO.F.I. P.E.) lo señala en su capitulo segundo, pero sin que hasta el momento existan sanciones verdaderamente fuertes para aquellos candidatos que sobrepasen los topes establecidos a sus campañas, ni una fiscalización constante, aun cuando no existan campañas electorales y así evitar los guardaditos, o que el propio IFE otorgue los mismos presupuestos tanto para elecciones locales como para los federales

OCTAVA: Pienso que así como el propio CO.F.I.P.E. da esa manga ancha a los partidos políticos para que se autofinancien, y muchos de esos partidos ya lo pueden hacer por sí solos debería quitarse la financiación publica a estos y solo otorgarla a los partidos pequeños para que subsistan en medio de una democracia naciente

NOVENA: La forma en que en otros países se financia a los partidos políticos, no hace llegar a una reflexión obligada -en la que debemos ver sus problemas- al financiar a los partidos políticos en nuestro país, y estos son los escándalos políticos, dotar de principios éticos a nuestros políticos, influencia de la delincuencia organizada en la financiación de los mismos y la existencia de los grandes capitales corporativos que actualmente permean las campañas políticas en el país.

DECIMA: En otros países, como los del cono sur las cosas no pintan tan distinto del nuestro, ya que en algunos de ellos la financiación es altamente cuestionada, en algunos otros no es tomada en cuenta y los espacios televisivos solo son de tiempos oficiales, no como aquí en donde la mayor parte del presupuesto va a dar a las arcas de las televisoras por una falta de previsión en ese rubro, y es aquí donde cabe la pregunta de regularizar o no legalmente este rubro de la financiación a los partidos y aunque corriente vayan y vengan en este sentido nuestra obligación es decir si al regulación de los mismos.

DECIMA PRIMERA: También se han dado casos en que en algunos países del mundo algunos partidos tienen a su disposición guerrillas que los ayudan y es aquí donde debemos tener especial cuidado con las que existen en nuestro país para no convertirnos en una Irlanda o Palestina con brazos políticos armados.

DECIMA SEGUNDA: Se deben presentar informes ante una autoridad independiente y con autonomía y recursos propios para poder sancionar ejemplarmente a aquel que haga mal uso de los recursos públicos, tal como lo marca la lógica del estado de derecho, haciendo públicos esos informes para que puedan ser consultados por cualquiera así como cuidar los recursos del país previniendo en los mismos su malgasto haciendo que los partidos políticos que pierdan su registro devuelvan todos los recursos no percederos que compraron con los dineros del país y en donde sea la Secretaria de Hacienda y Crédito Publico la encargada de poder asegurar esos bienes como pueden ser: casas de campaña, vehículos automotores, equipo de computo etc., y poder reinvertir todo ese dinero, que al fin de cuentas es dinero del ciudadano, en las próximas campañas electorales.

BIBLIOGRAFÍA

- 1.-ALCANTARA SAENZ. Manuel Sistemas Políticos de América Latina. 4ª ed., Ed. Tecnos, México 1995, p. 423.
- 2.- ALEMAN VELAZCO. Miguel, Las Finanzas de la Política. Ed. Diana, México 1993, p. 587.
- 3.-ANDREA SANCHEZ, Francisco José de. Los Partidos Políticos, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM México 2002, p. 346.
- 4.-ANDREA SANCHEZ, Francisco José de. Derecho Constitucional Estatal. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México 2001, p. 383.
- 5.-ANDRES SERRA, Rojas. Ciencia Política. 2ª ed.. Ed. Porrúa México 1994, p. 498.
- 6.-BURGOA ORIHUELA, Ignacio Derecho Constitucional Mexicano. ed. 14ª, Ed. Porrúa México 2001, p. 1087.
- 7.- CARPIZO MCGREGOR, Jorge. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo P-Z, 8ª ed.. Ed. Porrúa. UNAM, 2000, México, p. 2935.
- 8.-C. AGOSTINO, Adalberto. Ciencia Política y Sociología Electoral 3ª ed., Ed. Universidad, Buenos Aires 1997, p. 488.
- 9.-CERRONI, Humberto. Política, Método, Teoría, Procesos, Sujetos, Instituciones y Categorías 3ª ed., Ed. Siglo 21 México 1995, p. 687.
- 10.-DEL CASTILLO P. La Financiación de Partidos y Candidatos en las democracias Occidentales. 5ª ed.. Ed. Porrúa México 2000, p. 546.
- 11.-EXPOSITO, Roberto. Confines de lo Político. 2ª ed., Ed. Trotta España 1996, p. 423.
- 12.-GEORGE H., Sabine Historia de la Teoría Política. 4ª ed., Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1997, p. 247.

13.- GONZALES ENCINAR, José Juan Autonomía y Partidos Políticos. Ed. Tecnos, España 1994, p. 583.

14.-INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, UNAM, Aspectos Jurídicos del Financiamiento de los Partidos Políticos. 4ª ed., Ed. UNAM. 1993, p. 218

15.-MAURICE, Duverger. Los Partidos Políticos .10ª ed.. Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1997, p. 461.

16.- MARTINEZ GIL, Jose de Jesús Guía para un Gobernante 7ª ed., Ed. Porrúa, México 1994, p. 348.

17.-MARTINEZ SOSPEDRA, Manuel. Introducción a los Partidos Políticos. 3ª ed., Ed. Ariel Derecho, España 1996, p. 457.

18.-MARTINEZ PINEDA, Angel. Política y Derecho. 4ª ed.. Ed. Porrúa México 2001, p. 357.

19.-MORENO. Daniel, Los Partidos Políticos Del México Contemporáneo. 3ª ed., Ed. América. España 1993, p. 452.

20.- RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ, Jesús. Diccionario Jurídico Mexicano Tomo D-H, 8ª ed, Ed, Porrúa, 1998 México p 1061.

21.- PATIÑO CAMARENA Javier.- Análisis de la reforma política. 8ª ed. Ed. UNAM, 1997, p. 248.

22.-UAM. UNIDAD IZTAPALAPA. Polis 96, Volumen 1(Política Marco Electoral, Pensamiento Social y Economía).- Ed. UAM Unidad Iztapalapa, México 1996, p. 426.

23.-WOLDENBERG, José. Sistemas Políticos Partidos y Elecciones, Estudios Comparados. 5ª ed., Ed. Porrúa, México 1999, p. 587.

LEGISLACIÓN.

- © CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- © CODIGO PENAL FEDERAL.
- © CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.
- © CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL.
- © LEY GENERAL DEL SISTEMA DE MEDIOS DE INFORMACION.

OTRAS FUENTES

- “Elecciones sin expectativas”
Álvaro Deigao
Proceso No. 1392, 6 de julio de 2003, p. 6.
- “Amigos de Fox: una investigación a medias”
Jesusa Cervantes
Proceso No. 1395, 27 de Julio de 2003, p. 26.
- “El falso redescubrimiento de Carlota Robinson”
Jesusa Cervantes y Jose Gil Olmos
Proceso No. 1381, 20 de abril de 2003, p. 8.
- “El objetivo del gobierno es tronar al sindicato petrolero”
Jesusa Cervantes, Alejandro Gutiérrez y Jose Gil Olmos
Proceso No. 1352, 29 de septiembre de 2002, p. 10.

· Periódico Reforma, 4 de octubre del año 2001, p. 10 A.

Periódico el Universal 11 de mayo del 2002, "facultan al IFE para intervenir a partidos".

Periódico Refirma, 8 de mayo de 2002

Periódico la Jornada, sección política 9 de mayo de 2002

Periódico el Universal 7 de mayo de 2002

· <http://www3.fnst.de/spa/>

www.reforma.com