



Universidad Autónoma Metropolitana
Unidad Iztapalapa

**EL FINANCIAMIENTO A LOS PARTIDOS
POLÍTICOS EN MÉXICO (1997-2003)**

T E S I N A

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE LICENCIADO EN
CIENCIA POLÍTICA
PRESENTA

EDWIN ROBERTO IMBERT LÓPEZ

MATRICULA: 94221619

**ASESOR
DR. ALEJANDRO FAVELA
GAVIA**

**LECTOR
MTRA. MARTHA E.
BAÑUELOS CÁRDENAS**

Iztapalapa, Ciudad de México, Septiembre 2005

**‘EL FINANCIAMIENTO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS
EN MÉXICO (1997-2003)’**

INTRODUCCIÓN

Para poder entender el tema del financiamiento a los partidos políticos es primordial, como primer paso, saber qué es un partido político, su razón de ser y de funcionar; su pertenencia a una estructura de mayor magnitud como lo es un sistema de partidos y sus vínculos en un sistema competitivo y de presencia social, es decir, el sistema electoral, el cual se entiende como las reglas y los lineamientos a seguir para llevar a cabo una elección.

En el primer capítulo del presente trabajo tenemos un recorrido histórico de los partidos políticos modernos como los conocemos ahora y que tienen su origen en el siglo XIX en el Reino Unido con el partido conservador británico que inicialmente se desempeñaba como un grupo parlamentario. Inicialmente los partidos políticos eran grupos reducidos con intereses y pensamiento comunes que se movían en las clases altas de la sociedad. Más adelante, estos pequeños grupos evolucionaron, se hicieron más numerosos y se convirtieron en partidos de masas, para esto ya estamos en las primeras décadas del siglo XX.

En los años 60's y 70's tuvieron auge los partidos políticos de ideología socialista y comunista impulsados por los regímenes socialistas de Europa del Este y algunos países asiáticos. Para finales del siglo XX el tipo de partidos que dominan la escena política son los partidos llamados *catch all* o “atrapa todo” y los mejores ejemplos de estos partidos son el republicano y demócrata en los Estados Unidos de América.

Para este trabajo es fundamental considerar el análisis teórico de pioneros e impulsores de la ciencia política como Maurice Duverger y Giovanni Sartori acerca de los partidos políticos y su relación con la sociedad.

El segundo capítulo de este trabajo se forma por un análisis comparado de tres países, Argentina, Estados Unidos de América y España, en lo referente a su sistema de financiamiento a los partidos políticos. En el análisis correspondiente a cada país conoceremos cuáles son los partidos políticos que dominan la escena política, la reglamentación que regula el financiamiento de los partidos políticos, y por último, en qué momento político se encuentran estos partidos en sus respectivos países.

El tercer capítulo está destinado al caso mexicano. Iniciamos con la revisión teórica del desarrollo de los partidos políticos en las últimas décadas y cómo han contribuido en el desarrollo de la democracia en México. También se contempla un recorrido histórico de las reglas más relevantes en materia electoral hasta llegar a las actuales, con especial énfasis en el tema del financiamiento, que es el punto central del presente trabajo. Finalmente, se revisarán algunos datos financieros acerca de los montos monetarios recibidos por los partidos con el objetivo de establecer de manera concreta el por qué y el para qué de este trabajo. Además, el trabajo ofrecerá las bases necesarias para argumentar un juicio de si es necesario o no que el Estado financie a los partidos políticos.

CAPÍTULO I

ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL PARTIDO POLÍTICO

Definición de partido político

Los partidos políticos actuales son fundamentales en cualquier sociedad democrática como medio de acceso al poder y es la vía democrática el mecanismo más equitativo para que una sociedad elija a sus gobernantes. En la actualidad, los partidos políticos son la institución reconocida en todo el mundo como medio que propone alternativas de gobierno a una sociedad y actúan como medio de enlace entre las demandas sociales y los gobiernos. Además, generan debate político con el objetivo de competir por la vía democrática en la conquista de los votos para que sus planes de gobierno sean aceptados e impulsados por los ciudadanos.

Estos partidos políticos que tienen un plan de gobierno y compiten en igualdad de condiciones en la arena electoral no surgieron como ahora los conocemos, tienen su origen hace dos siglos, aproximadamente, así como también una evolución vinculada al desarrollo de la sociedad moderna.

Para conocer más exactamente de dónde provienen los partidos políticos actuales y ubicarlos en una tipología, comenzaremos por una síntesis de su historia, el progreso que han tenido y el papel que desempeñan en la actualidad.

El término partido -del verbo latín *partire*, que significa dividir, como lo establece Giovanni Sartori (2000; p.26) significa que el mismo es parte de un todo, que pertenece a un cuerpo mayor, en este caso la sociedad, con una orientación general. Hasta antes del siglo XVII el término partido no formaba parte del lenguaje político. Para designar aquellos grupos con fines particulares se utilizaba el término de facción. Sin embargo, el término facción al ser usado despectivamente y contrario a la orientación de partido como tal, sirve para definir grupos pequeños con intereses propios dentro de los partidos; por esta razón dejó de usarse el término de facción y se adoptó el de partido que es hasta cierto modo mas suave en el lenguaje político.

“El partido político nace como una consecuencia necesaria de las instituciones representativas y de las elecciones con un cuerpo electoral amplio, estando su desarrollo, en las etapas iniciales, estrechamente ligado a la progresiva ampliación del sufragio” (Martínez S.;1996, p.17).

De los estudios teóricos con respecto al origen de los partidos se puede rescatar la teoría que 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. El desarrollo de los partidos modernos se debió en gran medida al proceso de formación de los Estados nacionales y a la modernización del mundo occidental a partir de la Revolución Industrial del siglo XVIII (Cárdenas;1996, p.11).

El análisis de los partidos políticos realizado por Maurice Duverger nos establece una tipología respecto a su origen y se forma por tres tipos: 1) de origen parlamentario, 2) de origen electoral, y 3) de origen externo. 1) El origen parlamentario se remonta a Francia del siglo XVIII, en el marco de la Constituyente francesa de 1789, cuando los candidatos a diputados de las provincias a los Estados Generales llegan a Versalles para iniciar las actividades propias del cargo, es entonces que los diputados de una misma región se comienzan a reunir en los salones de café con el objetivo de discutir asuntos de interés común (Duverger;1974, p.16). Entonces, los primeros grupos parlamentarios al coincidir ideológicamente sobre diversos temas se comenzaban a reunir en torno a esta afinidad y ya no en base a su lugar de origen.

2)Con origen electoral de los partidos nos referimos a la creación de comités electorales, con el objetivo de impulsar a un candidato para ocupar un puesto de elección popular, en ocasiones el propio candidato es quien agrupa a su alrededor a algunos amigos, para asegurar su elección o su reelección (Duverger;1974, p.16).

3)El origen externo de los partidos se refiere a aquellos partidos surgidos de ámbitos sociales distintos a los anteriores. Esto quiere decir que los partidos fundados por sindicatos, campesinos, secta religiosa, intelectuales, entre otros, caen en esta clasificación, ejemplo de esto tenemos al Partido

Laborista Británico; en los Países Bajos, el Partido Conservador Católico; en Francia el *Rassemblement démocratique révolutionnaire* partido formado por intelectuales de izquierda (Duverger;1974, p.23). Esta clasificación no significa una verdad absoluta, es únicamente un marco general propuesto por Maurice Duverger para conocer el origen de los partidos y así tener una idea acerca de su forma de desarrollarse en un ámbito social.

Hasta el momento se ha enfocado el origen de los partidos en los países occidentales de Europa, pero, no fueron los únicos en este proceso. De los pocos países que pueden presumir una tradición partidista casi desde su origen como nación independiente (siglo XVIII), son los Estados Unidos de Norteamérica con el Partido Republicano y el Partido Demócrata.

Una clasificación más en Duverger, es aquella según la estructura interna de los partidos. Los partidos pueden representar intereses de un pequeño grupo, sea político, económico, religioso o los intereses de un estrato social amplio. A continuación se explica la clasificación.

Con el auge del comercio mundial de los siglos XVIII y XIX la naciente clase burguesa, formada por pequeños propietarios o poseedores de bienes, busca la representación de sus intereses en los órganos de gobierno y como únicamente los pertenecientes a esta clase podían elegir gobernantes, hicieron de las elecciones un evento restringido a la burguesía. Los partidos de este tipo o “burgueses” como los llama Duverger son formados por personalidades, no buscan un número grande de simpatizantes, la ideología y el adoctrinamiento son débiles y su interés primordial es ganar elecciones, éstas son las características de los partidos políticos norteamericanos.

El otro tipo de partido político es aquél que pone énfasis en la organización de la sociedad en busca de mejores condiciones de vida, entonces se inició un proceso de búsqueda y creación de una ideología que les permitiera por un lado generar una conciencia de clase y por el otro competir estrechamente con otros partidos por el sufragio popular. Es entonces que nacieron los partidos de numerosos simpatizantes o partidos de masas.

Se entiende por partido de masas, aquel partido que aglutina una gran base de apoyo. La base de apoyo de un partido de masas no puede ser considerada un numeroso grupo de individuos estáticos, sino que, trabajan intensamente por los intereses del partido, reciben educación de tipo ideológico y

contribuyen con una aportación de tipo económico para el sostenimiento del partido.

Estos grandes partidos, hablando en cantidad de simpatizantes, surgieron a finales del siglo XIX y principios del siglo XX en Europa. Los partidos socialistas de Europa occidental son los principales exponentes de este tipo de partidos; los partidos políticos de Estados Unidos son lo opuesto a los partidos socialistas.

El partido *catch-all* o “atrapa todo” es el enfocado a conquistar al gran número de electores y los encontramos en la política moderna. Son partidos con una ideología escasa además de ser flexibles para adecuarse a la clase social que quieren llegar (Martínez S.; 1996, p.32). Son partidos políticos que trabajan apoyados en una organizada estructura operativa que les permite adaptar su discurso según sea el mercado electoral destinatario.

Posteriormente, y gracias al establecimiento del sufragio universal, los partidos buscaron establecer contacto con un mayor número de electores con el fin de lograr su apoyo. Creándose así la necesidad de competir cada vez más por un puesto de elección popular, se trasladaba así la competencia por el voto de un ámbito cerrado y diminuto a otro masivo y de grandes proporciones, el ámbito electoral.

Un factor más que debe considerarse para determinar el origen de un partido político es la función del factor ideológico, como lo explica Manuel Martínez Sospedra (1996 p.33) pueden ser tres: partidos especializados, partidos totalitarios y partidos de carácter intermedio. Los partidos especializados “son aquellos cuya ideología sólo está referida a los aspectos propiamente políticos de la vida social” sin afectar la vida privada de los simpatizantes, por ejemplo, el Partido Popular Español o el Partido Republicano Italiano.

Los partidos totalitarios “ofrecen una visión integral del mundo que engloba absolutamente todos los aspectos de la existencia humana (. . .) aspiran a la obtención de un control igualmente total de la vida de los afiliados”. El claro ejemplo de este tipo de partido lo es el Partido Fascista de Mussolini en Italia y el Partido Nazi alemán (Martínez S.;1996 p.33).

El tercer tipo corresponde a los partidos de carácter intermedio. “Son aquellos que teniendo una ideología que trata de explicar fenómenos que van

más allá de lo meramente político, no alcanzan a ofrecer una cosmovisión”. La relación entre el partido y los simpatizantes no es tan absorbente como lo es con los partidos totalitarios, por ejemplo el Partido Nacionalista Vasco (PNV) en España.

Hasta después de la Segunda Guerra Mundial es cuando los partidos políticos se consolidan como medio de organización política y de comunicación entre gobernantes y gobernados.

En este momento ya conocemos el origen de los partidos, pero estos partidos tienen funciones sociales y políticas que cumplir en una sociedad y en un sistema político.

Con el desarrollo de los partidos estos han adquirido funciones y obligaciones para con la sociedad, una función es la de ser conducto de expresión social, es decir, los partidos pertenecen a los medios de representación: son una vía de diálogo entre ciudadanos que manifiestan sus demandas y gobiernos que deben resolverlas. Organizan y representan al pueblo, a la sociedad, a los ciudadanos, de tal suerte que se convierten en un eslabón indispensable del proceso democrático representativo (Sartori; 2000, p.55).

Los partidos políticos no únicamente surgen de la sociedad, la representan ante el gobierno y ahí termina su labor. Otras funciones de los partidos políticos son tener presencia social manteniendo el vínculo con sus representados cuando no es tiempo de elecciones, presencia en medios de comunicación y acercamiento con comunidades partidistas que viven en otros países.

La función más relevante de los partidos políticos es la que desarrollan como instrumento de mediación entre el Estado y la sociedad, mediación entendida como relación recíproca de comunicación e interacción.

Entre las funciones sociales de los partidos están la de “. . . formar, articular y canalizar la opinión pública, estructurando identidades políticas y colaborando en la socialización política de la ciudadanía al transmitirle valores y pautas de conducta” (Oñate; 1997, p.262).

La existencia de los partidos sirve para legitimar un sistema político, ya que, “su propia existencia es una medida para comprobar el grado de democracia existente en un régimen dado” (Oñate; 1997, p.262).

Una función más, ésta de carácter político es la de reclutador de la élite dirigente, como seleccionador de aquellos que serán candidatos a puestos de elección popular, dirigentes de partido y también como medio para elegir a personajes que ocuparán cargos en la administración gubernamental en sus distintos niveles.

En pocas palabras estas son las funciones sociales y políticas de los partidos y que contribuyen al desarrollo de una sociedad. Por lo tanto, en el mundo actual toda sociedad moderna debe de contar en su sistema político con partidos que sirvan de contrapeso a las acciones de gobierno y contribuir al buen ejercicio del poder.

Sistema de partidos y Sistema electoral

Los partidos políticos deben tener presente que pertenecen a un edificio de grandes proporciones, y que en este edificio existen otros vecinos o partidos políticos distintos entre sí y por lo tanto deben convivir entre ellos. Este edificio en el cual se relacionan los partidos es el sistema de partidos.

Cuando un partido acepta la existencia de otros partidos está consciente que son sus rivales en la lucha por conquistar el poder democráticamente, es entonces cuando un partido está decidido a convertirse en gobierno por la vía electoral. Porque es un hecho que los partidos desempeñándose como gobierno en largos períodos de tiempo llegan a concebir las funciones de gobierno como un acto inherente a la historia del partido y es en este momento cuando rechazan la vía electoral como medio para ganar el poder, como ocurrió en México con el PRI.

Como subraya Leonardo Valdés: “sólo donde hay partidos puede existir un sistema de partidos. Éste es el producto de la competencia leal entre los diversos partidos políticos (. . .) la competencia de los partidos por el poder

sólo puede ser entendida desde una actitud de lealtad de cada uno de ellos hacia el conjunto” (1997; p.29).

Las principales funciones de un sistema de partidos son: confrontación de opciones, lucha democrática por el poder, obtención legítima de puestos de representación y de gobierno y, finalmente, ejercicio democrático y legítimo de las facultades legislativas (Valdés;1997, p30).

Los sistemas de partidos también pueden someterse a criterios de clasificación. La clasificación más simple, ya que sólo se explica con base en el número de partidos es la Duverger y consiste en clasificar el sistema de partidos en base al número de partidos existentes y es la siguiente:

- a) sistema monopartidista, existe solamente un partido;
- b) sistema bipartidista, predominan dos partidos con alternancia en el gobierno; y,
- c) sistema multipartidista, conviven una cantidad mayor a dos partidos.

La clasificación propuesta por Duverger es un tanto rígida porque no considera la movilidad en el sistema de partidos, es decir, no contempla la opción de aumentar o disminuir el número de partidos según corresponda al sistema que pertenece, el sistema está destinado a permanecer siempre así.

La propuesta de Sartori en el sistema de partidos es más avanzada, compleja y versátil con respecto a la de Duverger. Sartori considera los criterios de forma y número de partidos, la cuestión ideológica, la medida en la que el poder está fragmentado o no, y por último, si el poder se encuentra disperso o concentrado.

De acuerdo al análisis de Sartori la clasificación queda así:

- a) sistema de partido único, existe solamente un partido;
- b) sistema de partido hegemónico, en donde sólo un partido domina la escena política y los demás partidos existen como partidos subordinados;
- c) sistema de partido predominante, un partido obtiene mayoría electoral y por lo tanto gobierna solo sin necesidad de los otros partidos;
- d) sistema bipartidista, dos partidos ejercen su supremacía y se alternan el poder por la vía electoral;
- e) sistema de pluralismo moderado, existen de tres a cinco partidos que compiten por igual;

- f) sistema de pluralismo polarizado, existen más de cinco partidos ubicados en extremos ideológicos; y,
- g) sistema atomizado, diversos partidos con pequeña, pero importante, porción de votos cada uno.

El modelo de sistemas de partidos elaborado por Sartori sí permite el cambio de nivel en la clasificación, por ejemplo, un sistema de partido hegemónico puede evolucionar para convertirse en sistema de pluralismo moderado, como está sucediendo en México donde compiten actualmente PAN, PRI y PRD con relativa ventaja sobre los otros partidos políticos.

Tomando en cuenta las dos clasificaciones anteriores, Leonardo Valdés (1997; p.34) considera que en la clasificación de los sistemas de partidos no es relevante el número, sino las pautas de competencia entre ellos, pues éstas hacen patentes las tendencias políticas de la población en un momento y en un país determinado.

Explicado lo que es un sistema de partidos es necesario darle su lugar al sistema electoral.

La relación entre sistemas está considerada en el trabajo de Duverger y establece una supremacía del sistema electoral sobre el sistema de partidos, el primero influye en el segundo. Por qué ocurre así, sencillamente porque el sistema electoral es el marco jurídico de toda competencia electoral y en ocasiones determina la existencia o no de partidos por medio de las reglas de registro de partidos. Siguiendo con Duverger, el primer efecto del sistema electoral sobre el de partidos es de tipo mecánico y es la forma en la que los votos se convierten en puestos de representación política. El segundo efecto es de carácter psicológico y radica en la facultad que tiene el electorado para decidir su voto en favor de uno u otro partido según su percepción del gobierno en turno.

El sistema electoral es el conjunto de normas y medios que sirven para transformar los designios de la población -votos- en órganos de gobierno o de representación política. “El sistema electoral recibe votos y arroja órganos de gobierno y/o de representación legítimos” (Valdés;1997, p.9).

En un sistema electoral conviven diversos actores como son los votantes, los candidatos a representantes populares, los partidos políticos, los gobiernos,

los medios de comunicación, las autoridades electorales que organizan, realizan y califican la elección, entre otros actores, y es responsabilidad de todos ellos llevar a buen término un proceso electoral para que el resultado tenga legitimidad.

El estudio de los sistemas electorales ha llevado a identificar tres tipos básicos de sistema. Los tipos básicos son usados en la mayoría de los países, en ocasiones se usan con algunas variantes, esto depende del tipo de país y sociedad que adapta el sistema a sus necesidades, historia, cultura y nivel de desarrollo.

El sistema más viejo y sencillo es el de mayoría simple. Por mayoría simple se entiende que en una elección cada ciudadano tiene un voto y el candidato que obtiene el mayor número de votos es el ganador, sin importar si gana con el 70 % de los votos o lo hace con el 35% de los votos, por decir algo. La mayoría simple se traduce como la más alta votación. Este sistema se aplica en distritos uninominales, es decir, las partes en que se divide un país para elegir a un solo candidato por distrito. La Gran Bretaña es el ejemplo típico de mayoría simple y se usa para designar a los representantes en la Cámara de los Comunes.

Una variante del sistema de mayoría simple es el conocido como mayoría absoluta. El término mayoría absoluta establece que el ganador debe alcanzar el 50 % más uno de los votos. En la mayoría absoluta normalmente se realizan dos vueltas electorales. En la primera vuelta participan todos los candidatos que se lo propongan, para la segunda vuelta sólo participan el primer y segundo lugar de la votación y de aquí sale el ganador. El ejemplo de mayoría absoluta es Francia, por este medio eligen al Presidente de la República y a los candidatos a diputados a la Asamblea Nacional.

El otro sistema electoral es el de representación proporcional o RP. Se aplica en distritos plurinominales (distritos en los que se elige a más de un representante) en los que participan los partidos mediante listados de candidatos que los electores votan en bloque. El sistema de RP busca resolver el problema de sobre y subrepresentación al momento de hacer la conversión entre votos obtenidos y puestos de elección disputados (Valdés; 1997, p.14). En España se eligen los diputados al Congreso Nacional por medio de RP.

El tercer tipo es el sistema mixto. Es una mezcla de elementos de mayoría y de RP. Los sistemas mixtos se basan en una estructura de mayoría simple en distritos uninominales, complementada por diputaciones adicionales distribuidas por RP. El ejemplo más conocido es el caso alemán, pero en México también se aplica un sistema mixto para formar el Poder Legislativo y se realiza de la siguiente manera: para la integración de la Cámara de Diputados se eligen 300 diputados de mayoría relativa en distritos uninominales (un ganador por cada distrito electoral) y 200 diputados de representación proporcional en cinco circunscripciones plurinominales (los doscientos candidatos a diputados se asignan a cada partido de manera proporcional según hayan ganado diputados de mayoría) teniendo un total de quinientos diputados federales. La Cámara de Senadores se integra de 128 miembros, por cada Estado y el Distrito Federal se eligen dos senadores por el principio de mayoría relativa y uno a la primera minoría. Los 32 restantes se eligen por representación proporcional en una sola circunscripción prurinominal.

De esta forma se ha explicado de manera breve los tres tipos básicos de sistema electoral y del cual surgen otras variantes aplicadas en países como Japón y Australia, que son un poco más complejas y que ya no explicaremos por razones de extensión en el tema.

Ahora ya conocemos lo que es un sistema de partidos con sus funciones y su tipología. También conocemos los sistemas electorales básicos, teniendo estos dos elementos podemos entender el por qué de la estrecha relación entre sistema electoral y el sistema de partidos. Necesitamos partidos políticos como medio de acceso al poder político y un sistema electoral para saber cómo distribuir los votos obtenidos y formar órganos de representación y de gobierno.

El Caso de México

En este apartado se estudiará el sistema de partidos en nuestro país así como la aplicación del análisis teórico en la política real. El tema a tratar es el sistema de partidos y en particular el sistema de partido hegemónico y su

evolución a sistema de pluralismo moderado que, en un particular punto de vista, es el destino en la evolución del sistema de partidos en nuestro país.

La revisión teórica que se ha hecho tiene su aplicación en la política práctica y es de esta forma que revisaremos el sistema de partidos en México.

En el sistema de partido hegemónico no se produce una alternancia en el poder porque el sistema no está diseñado para tal cosa, en pocas palabras, no puede ocurrir. La existencia de otros partidos, llamados satélites, periféricos o de segundo nivel es para otorgar legitimidad al sistema político y presentarse como un sistema plural y con opciones políticas pero en la práctica es un sistema con maquillaje de competitivo y no es tal. “Los partidos de fuera no pueden jamás convertirse en partidos de dentro, y su oposición es una oposición tolerada” (Sartori; 2000, p.278).

Como punto de partida haremos referencia a la tipología propuesta por Giovanni Sartori para el estudio de los partidos. Sartori divide la clasificación de partido hegemónico en dos: hegemónico ideológico y hegemónico pragmático. El ejemplo de subsistema de partido hegemónico ideológico se encuentra en Polonia, en donde el mecanismo fundamental de control es la ideología impuesta por el partido dominante; el funcionamiento del sistema polaco tiene dos niveles: “en el cual un partido tolera y asigna a su discreción una fracción de su poder a grupos políticos subordinados”, ya que, compartir un puesto administrativo o político no significa que el poder se esté perdiendo o cediendo (Sartori; 2000, p. 277).

El subsistema de partido hegemónico pragmático tiene su principal fuerza en su eficacia práctica para tener el control y manejo del sistema político a través de diversos medios como el económico, el uso de la fuerza física, la coerción, entre otros medios. Uno de los pilares del sistema político mexicano durante más de la mitad del siglo pasado fue el Partido Revolucionario Institucional (PRI), que a su vez sirvió como medio de control a la clase política, evitando hasta donde era posible la existencia de partidos políticos reales impulsados por políticos disidentes que pudieran desestabilizar el régimen impuesto.

El PRI tuvo el control del sistema de partidos por un espacio de setenta años, aproximadamente, período en el cual era el partido que ganaba todas las elecciones y en todos los niveles de competencia electoral. El PRI era el

centro del sistema de partidos y a su alrededor algunos otros partidos; el PRI también fue el centro del sistema político mexicano durante más de la mitad del siglo pasado al lado de otras instituciones políticas como la Presidencia de la República, el Congreso de la Unión, Gobiernos Estatales, sindicatos, empresas estatales y otras más, no quiero decir que ahora no lo sean, sino que, ahora ha dejado de ser el partido dominante o “aplanadora” (en el terreno electoral, ganaba todos los cargos de elección de representantes) y ahora es uno más en la competencia electoral junto al PAN y PRD, principalmente.

La época anterior a los años ochenta, es un período en el cual se organizan partidos políticos con una vida relativamente corta, muy poco peso y relevancia política y con la característica común de haber sido relativamente marginales en términos de ocupar posiciones importantes de poder. Durante los años treinta y por consiguiente contemporáneo al PRI se funda un partido que siempre se mantuvo como partido opositor al régimen y que a pesar de tiempos difíciles siempre estuvo presente como partido independiente al régimen, hablamos del Partido Acción Nacional (PAN). El PAN se funda en 1939 y como todo partido en busca del poder nunca se dejó vencer por la adversidad, incluso en algunos años no fue capaz de proponer un candidato que compitiera por la Presidencia de la República. Este hecho es un ejemplo del total control ejercido por el PRI en el sistema de partidos, es decir, era tal su poder económico, político y social que los demás partidos no veían con buenos ojos proponer un candidato a un puesto de elección popular si a final de cuentas el PRI se quedaría con el triunfo bajo cualquier argumento legal o ilegal.

En los primeros años de existencia de Acción Nacional, éste funcionó como un partido con carácter testimonial, que protestó por la antidemocracia del régimen y que dejó huella por su posición anti PRI-sistema. Un dato histórico del PAN, después de trece años de fundado, en el año de 1952 tuvo su primer candidato a la Presidencia de la República en la persona de Efraín González Luna.

Es importante explicar por qué el PRI ejerció durante décadas el poder político del cual se sentía depositario y por qué el PRI tuvo tanto poder y no otros partidos o instituciones. El PRI surgió como obra del poder presidencial y con los objetivos de centralizar todos aquellos movimientos sociales y políticos que andaban dispersos por todo el país después del movimiento revolucionario de 1910 y además, como mecanismo del gobierno

de centralizar el control político para evitar disidencias que pudieran golpear el naciente régimen.

En México el partido en el poder, hasta noviembre del año 2000 el PRI mantuvo esta posición, fue una creación del Estado, en consecuencia su dependencia económica de las arcas estatales ha sido sustancial. Es necesario recordar el descuento salarial a los trabajadores al servicio del Estado acordado por Emilio Portes Gil en 1930 para el sostenimiento de las campañas electorales del Partido Nacional Revolucionario (Santiago;1994,p.161), que política e históricamente se le considera el antecedente directo del actual PRI.

Francisco J. Paoli aporta de una manera clara y precisa aquellos elementos que hicieron del partido oficial un partido de Estado. El presidencialismo es un rasgo claro del régimen político mexicano del siglo pasado que influía de manera directa y permanente en el sistema de partidos, en ese entonces un sistema de partidos hegemónico como se ha explicado.

El poder presidencial reúne ciertas características que permitían su funcionamiento como las reglas escritas y no escritas; la capacidad de decisión sobre organismos centralizados y descentralizados, sobre un conjunto de sindicatos, corporaciones empresariales, populares, sociales y académicas; instituciones financieras; promoción nacional e internacional de actividades económicas y de tratados comerciales, conjugan una enorme fuerza que se transfiere, en gran medida, al llamado partido oficial o le sirve de apoyo directa o indirectamente. (Paoli;1998, p.225).

Esta serie de relaciones establecidas, voluntaria o forzosamente, entre poder presidencial-partido oficial-organizaciones son las que permitieron denominar al partido oficial como partido de Estado.

El presidente de la República se fue haciendo, desde los años treinta, de una capacidad de arbitraje en los conflictos sociales y en los liderazgos políticos, distribuyendo una enorme cantidad de puestos administrativos y también de elección popular, según fuera el caso, a través del partido oficial y hasta de otros partidos llamados paraestatales o subordinados.

Los elementos que distinguen al partido de Estado son: el jefe real del partido político hegemónico, el PRI, es el Presidente de la República, él designa a sus dirigentes además de dirigirlos, premiarlos y/o reprimirlos en su

conducta política y pública, aprueba las principales candidaturas a cargos de públicos y establece sus discursos a seguir. Además, el partido dominante usa sin límites los recursos públicos para favorecer a los candidatos en las campañas electorales oficiales (Paoli; 1998, p.226). Sin embargo, la característica importante del binomio partido-Estado y que hizo del PRI un partido invencible en campañas electorales fue la cantidad de recursos públicos usados para financiar las actividades políticas del partido. Como consecuencia de lo anterior se hizo cada vez más importante la creación de un lineamiento legal que otorgara un financiamiento equitativo a todos los partidos, y que es el tema de este trabajo.

Después del movimiento revolucionario y una vez consolidado el sistema político mexicano, el PRI era el único partido que presentaba candidatos en todas las elecciones, locales o federales, y que ganaba en todas y cada una. Pero se ha venido mencionando que el sistema de partidos era hegemónico, entonces aunque el PRI tenía récord invicto en elecciones, sí existían otros partidos en este período cuya función era dar cierta legitimidad al régimen y mostrar la posibilidad de la formación de partidos políticos opositores al PRI.

Entre estos partidos, el PAN logró consolidar su estructura organizativa, ideología e independencia del régimen político a lo largo de los años y es por eso que se mantiene vigente hasta nuestros días. Por lo tanto, desde los años 30's que es cuando se fundan el PAN y el PRI, hay dos partidos sólidos, uno creado para ganar y el otro que compite contra éste pero en condiciones desiguales. También existieron partidos que no lograban consolidarse en el sistema de partidos e incluso otros que se formaban con la complacencia del régimen y que agrupaban a disidentes del gobierno en turno, por ejemplo el Partido Comunista Mexicano (PCM), el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y el Partido Popular Socialista (PPS); no fueron los únicos ya que en épocas posteriores también existieron el Partido Socialista de los Trabajadores (PST) y el Partido Demócrata Mexicano (PDM). Estos partidos a las primeras de cambio perdían su registro, ya fuera por razones políticas o por malos resultados electorales.

El sistema de partidos mantuvo esta dinámica, es decir, de entrada y salida de partidos sin aportación relevante para la sociedad, hasta los años ochenta en donde se inicia una segunda oleada de formación de partidos políticos. Algunos de estos partidos eran proyectos anteriores que no lograron consolidarse y buscaban otra oportunidad para contribuir con su lucha

democrática a generar un cambio en el régimen político y en particular en el sistema de partidos. Los partidos políticos que surgieron en esta década son el Partido Socialista Unificado de México (PSUM), el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT), el Partido Mexicano Socialista (PMS), el Partido Popular Socialista (PPS) y nuevamente el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM).

El Frente Democrático Nacional (FDN) fue una alianza que hicieron los partidos políticos opositores al régimen priísta, con excepción del PAN, para competir en las elecciones de 1988 y que tuvieron como candidato presidencial a Cuauhtémoc Cárdenas. Como sabemos el FDN derivó después en el actual Partido de la Revolución Democrática (PRD) pero éste no se constituyó en un inicio como partido de nuevo registro cumpliendo con los requisitos legales para tal efecto, sino que tomó el registro del PMS que formó parte del FDN (Paoli; 1998, p. 229).

En la época más reciente, la década de los noventa el sistema de partidos tuvo cierta apertura, que llamaría una evolución. Tres partidos básicamente compiten por igual en cualquier elección sea municipal, estatal o federal son el PAN, PRD y PRI. El Partido Verde Ecologista de México (PVEM) se suma a la competencia electoral a finales de la década, aunque con poca posibilidad de ganar una elección con medios propios a los tres partidos políticos dominantes. La nueva composición en el sistema de partidos se debe en gran medida al trabajo político realizado por distintos actores políticos y partidos políticos con el anhelo de lograr reglas más claras y equitativas en materia electoral. El trabajo y la presión generada derivaron en las reformas electorales realizadas en los gobiernos de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo.

Con los nuevos tiempos de modernización del país y de apertura económica no era posible ni sustentable para el país seguir conservando un sistema de partido hegemónico, era necesaria también una apertura democrática a través de la reforma a las leyes electorales en donde se garantizara una competencia en igualdad de condiciones a todos los partidos políticos así como el respeto al voto y a la voluntad de los ciudadanos.

Para las elecciones federales del mes de julio del año 2000 además del PAN, PRD, PRI, PVEM y el Partido del Trabajo (PT) obtuvieron su registro como partidos seis organizaciones, entre ellas cuatro de nueva formación: el

Partido del Centro Democrático (PCD), Partido Político Nacional Democracia Social (PPNDS), Convergencia por la Democracia (CD) y el Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN) y dos partidos en un reintentó: el Partido Alianza Social (PAS) y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) (Espinoza;2001, p.351).

Los motivos para la creación de estos partidos por parte de sus dirigentes responde básicamente a razones de índole política, ya que algunos partidos son resultado de conflicto de intereses y de falta de oportunidades de ascenso y movilidad en la jerarquía de los partidos políticos que provocan divisiones al interior de un partido como el PRI. Es el caso de los ex priístas Dante Delgado (ex gobernador de Veracruz) en Convergencia por la Democracia y Manuel Camacho Solís (ex regente del Distrito Federal) y el Partido del Centro Democrático.

El PAS y el PARM surgen como partidos con el deseo de volver a los tiempos en que la ideología revolucionaria así como sus logros eran el motor principal del sistema político y el impulso para llevar al país al desarrollo.

El Partido Democracia Social surgió como un partido cuyo objetivo es la relación, colaboración e integración de los grupos sociales minoritarios en un proyecto de país que sí los tomara en cuenta, pero los resultados electorales no reflejaron el impacto de la propuesta electoral ni el apoyo de estos grupos hacia el partido y finalmente perdió el registro.

Un caso singular entre los nuevos partidos son los del PSN y el PVEM por su forma interna de dirigirse. El PSN fue creado y ahora es dirigido por Gustavo Riojas y familia. El proyecto de trabajo para lograr el registro del partido operó de una forma singular: “. . . Gustavo Riojas logra el registro del partido con base en una estrategia en la que invitaba a la ciudadanía a participar en rifas cuya condición era traer la credencial de elector y firmar una hoja de adherencia al partido. Los escasos puestos de representación que obtuvo el PSN de su ingreso a la Alianza por México los ocupan él, su esposa y su hermana” que actualmente son diputados federales (Espinoza; 2001, p.352). Respecto al PVEM es conocida la forma autoritaria de dirigirlo de la familia González Torres, en donde el padre y el hijo ocupan los principales cargos directivos del partido. El señor González Torres ha sido diputado y senador. En la actualidad el hijo de González Torres, el “niño verde”, ejerce un cargo de Senador de la República.

En total compitieron once partidos en las elecciones del año 2000. De los once partidos, cuatro lo hicieron de manera individual: el PRI, PARM, PCD y Democracia Social, los tres últimos perdieron su registro por no obtener el mínimo requerido para continuar en la arena electoral, que es del 2 % de la votación total.

El PAN y el PVEM formaron una coalición o frente llamado Alianza por el Cambio y los resultados ya los conocemos.

Un frente más se formó con el PRD, PT, PAS, PCD y PSN con el nombre de Alianza por México y en donde los beneficiados fueron los partidos de nueva creación ya que por medio de la coalición obtuvieron puestos en la Cámara de Diputados y Senadores, que tal vez compitiendo con sus propios medios los resultados hubieran sido similares a los del PARM, PCD y Democracia Social. El PRD es el partido perdedor de la alianza con una votación del 16.64 % del total que lo ubicaron en el tercer lugar, por abajo del PAN (42.52 %) y del PRI (36.10 %), por lo tanto tuvo que ceder posiciones en el Congreso de la Unión que le restan presencia y peso político (Los porcentajes son los resultados para Presidente de la República del año 2000).

Los partidos pequeños pueden surgir pero difícilmente sostenerse por el predominio de los partidos grandes, es decir, el mercado electoral está cubierto con tres opciones plenamente conocidas por la población y que difícilmente cambiarían su voto por alguna otra opción. El otro partido que ha logrado mantenerse en el ámbito partidario a veces con sus propios medios y otras por medio de alianzas es el PVEM que en algunas ocasiones realiza alianzas con el PAN y en otras con el PRI.

La lectura final de este proceso histórico en donde hay partidos que entran y salen del sistema de partidos y por consecuencia nunca se consolidan, ni llegan a ubicarse como una opción real entre la población, es que el sistema de partidos se consolida con tres opciones reales y que va tomando el perfil de sistema de partidos moderado.

En palabras de Ricardo Espinoza el sistema de partidos puede definirse como pluralismo moderado y excluyente. “Moderado porque un muy alto porcentaje de los votos se concentra en tres fuerzas políticas; excluyente porque son estas mismas fuerzas políticas las que, al cubrir el grueso del

espectro político, fijan las reglas para que dicha situación no se altere” (Espinoza; 2001, p.361). No se niega la posibilidad de crear nuevos partidos, pero difícilmente se integran de manera permanente a la dinámica nacional por su constante pérdida de registro electoral.

Los partidos políticos y su financiamiento

El financiamiento de los partidos políticos ha evolucionado junto con los propios partidos, incluso van de la mano, ya que en la actualidad el financiamiento de cada partido es primordial para el funcionamiento de la organización, de la misma forma que los partidos son fundamentales para el desarrollo democrático de una nación. El financiamiento no es un mecanismo aislado, sino que, está ligado a su contrapeso que es la fiscalización de los recursos por parte de la autoridad competente y ocurre en todos los países en los que existe una legislación al respecto.

En los inicios de los partidos políticos el financiamiento corría a cargo, en su mayoría, por las cuotas que pagaban los simpatizantes y algunas publicaciones que hacían los partidos. Sin embargo, con el desarrollo de los partidos y con el aumento de sus funciones sociales y políticas, los recursos ya no eran suficientes y era necesario buscar nuevos mecanismos de financiamiento. En los primeros años de los partidos políticos (siglo XIX) el gasto partidario se reducía al ocasionado por recurrentes campañas políticas, que como sabemos, por aquellos años la población de las ciudades era mínima, las distancias cortas y los ciudadanos con derecho a voto selectos, el dinero a utilizarse en una campaña era en mínimas cantidades.

Una pregunta a responder es el por qué los partidos políticos necesitan recursos. La respuesta es que los partidos realizan actividades para las que es necesario contar con recursos. Con los recursos económicos suficientes es posible difundir y realizar sus postulados y principios ideológicos; para formar políticamente a sus afiliados e inducirlos a la participación activa en los procesos electorales; y, para apoyar a sus candidatos en la realización de sus campañas políticas (Salgado; 1993, p.157).

Los partidos políticos actualmente se financian por tres medios básicamente, los recursos propios, los recursos ajenos de carácter privado y los recursos provenientes del Estado mejor conocido como financiamiento público.

Los recursos propios de los partidos provienen de las cuotas de los militantes, de publicaciones propias de los partidos y otras actividades como rifas, sorteos y eventos populares.

Los recursos ajenos de carácter privado en su mayoría provienen de donaciones de empresas privadas, aportaciones de particulares, actividades empresariales del propio partido, como ocurre con los partidos españoles y algunos ingresos de carácter ilegal. A los ingresos de procedencia extranjera y financiamiento de gobiernos externos se les considera ilegales porque atenta contra la soberanía de una nación en sus asuntos políticos. La mayoría de las legislaciones en el mundo en materia electoral así lo especifican, por ejemplo la legislación mexicana y la española. El tráfico de información privilegiada, secuestros, lavado de dinero así como nexos con la mafia y otros grupos criminales son otro tipo de financiamiento privado utilizados por partidos políticos clandestinos que buscan derrocar o desestabilizar a sus propios gobiernos o gobiernos extranjeros.

El financiamiento público son los recursos económicos que un Estado otorga a los distintos partidos políticos y puede ser directo e indirecto. El financiamiento público directo es aquel que entrega el Estado a los partidos en efectivo; el financiamiento público indirecto es en forma de prerrogativa o especie que pone el Estado a disposición de los partidos, se constituye de espacios en radio y televisión pública, tarifas preferenciales telegráficas y postales, condonación en impuestos y préstamo de bienes inmuebles, entre otras formas. El financiamiento público es consecuencia de cuatro factores: profesionalización de la política, reducción en los recursos del partido, reconocimiento de los partidos como entidades de interés público y como medio para evitar el involucramiento de dinero “sucio” o de procedencia ilegal en el funcionamiento de los partidos.

Como señala Manuel Martínez Sospedra el financiamiento público constituye un elemento de estabilidad de organizaciones partidarias, disminuye el financiamiento ilegal, permite la fiscalización de las finanzas

partidarias y tiene un sentido igualitario en tanto que reduce la influencia de clases dominantes en la política (1996; p.81).

El financiamiento público también permite la igualdad de oportunidades entre los partidos y es un mecanismo para evitar la corrupción política. El lado negativo del financiamiento público es que aleja a los partidos de los ciudadanos, pone en riesgo su autonomía y por si esto fuera poco contribuye a acentuar la crisis de los partidos a nivel mundial. Crisis que se enfoca primordialmente a la falta de credibilidad de los partidos ante la ciudadanía (Cárdenas;1993, p.164).

Entre los efectos del financiamiento público es que hace a las organizaciones partidarias menos dependientes del apoyo de los donantes externos; otorga un mayor margen de maniobra a la cúpula dirigente de los partidos respecto de los afiliados, o sea, amplía la autonomía de la dirigencia y un mayor margen de maniobra y decisión respecto a las bases; limita la importancia de los afiliados al no contabilizar el peso real de sus cuotas para el sostenimiento del partido; y, por último, limita la influencia sobre los partidos del poder del dinero (Martínez S.; 1996, p. 91).

El financiamiento público es una forma importante para reducir en la competencia política las desigualdades inherentes a una sociedad como la estructura de clases además de abrir la puerta al control público de los partidos.

El rival del financiamiento público es sin duda el financiamiento privado que en la última década a tomado fuerza y se convierte poco a poco en la norma mundial en la forma de financiarse de los partidos políticos. El financiamiento privado se ha propuesto como tendencia mundial, en primer lugar porque maneja mayor cantidad de recursos económicos que su contraparte y en segundo lugar porque para algunas legislaciones nacionales los partidos políticos no son órganos del Estado sino asociaciones privadas y como tales deben nacer, crecer y desarrollarse, en pocas palabras no son instituciones creadas por el Estado y que sirvan a éste, son asociaciones privadas con intereses específicos de sectores sociales o empresariales, y por eso, el Estado no tienen la obligación de financiar asociaciones privadas con intereses igualmente privados.

Jaime F. Cárdenas propone tres métodos para regular e incrementar el financiamiento privado: reducir el financiamiento público, el empleo de los fondos compensables o *matching funds*, y el mecanismo de topes porcentuales que es empleado en el derecho alemán (1993, p.165).

La reducción del financiamiento público puede llevarse a cabo implementando algunas medidas como otorgar el financiamiento público única y exclusivamente para usarse en campañas electorales, dejando fuera el financiamiento para actividades ordinarias del partido. La reducción en los períodos de campaña electoral reduciría la inversión que se hace con este propósito. Otorgar mayor importancia al financiamiento público indirecto sobre el directo, de esta forma el Estado pone a disposición de los partidos parte de su infraestructura según lo solicitaran los partidos.

Los fondos compensables o *matching funds* son aquellos en donde el Estado iguala en cantidad lo recolectado por los partidos vía el financiamiento privado.

La legislación alemana al respecto aplica topes al financiamiento público en proporción directa con el financiamiento privado y es en razón del 50%. Es decir, por más recursos que reúnan los partidos el Estado solamente se comprometerá a otorgar la mitad de lo recaudado.

Si por ejemplo, las medidas anteriores fueran tomadas en cuenta para ser aplicadas en nuestro país, en España o algún otro país que optara por ese mecanismo sería requisito indispensable contar con medidas que a su vez regularan el financiamiento privado con la finalidad de que éste no sea desmedido o cargado hacia un lado de la balanza en la competencia electoral. Por eso es necesario contar con mecanismos que regulen el financiamiento privado como es el establecer un límite a los donativos, el empleo de las desgravaciones fiscales, la prohibición de donantes empresariales y la publicidad y el control de los donativos.

El tema del financiamiento se retomará más adelante de manera extensa y en particular el caso de México en esta materia, ya que es uno de los debates constantes entre la sociedad, los partidos y gobierno por el monto tan elevado que se designa anualmente para el sostenimiento de los partidos políticos.

CAPÍTULO I I

ANÁLISIS COMPARATIVO DEL FINANCIAMIENTO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Financiamiento en otros países

En este capítulo nos disponemos a revisar cómo se lleva a cabo el financiamiento a los partidos políticos en otros países. Como sabemos, el financiamiento, sea público o privado, a los partidos políticos es una práctica común en cualquier país como una forma de contribuir al desarrollo de la democracia y por lo tanto de una nación. El financiamiento es necesario porque a través de éste los partidos políticos cubren sus gastos, desde aquellos destinados al sostenimiento del partido como institución, hasta llegar a los recursos que serán básicos para sostener una campaña política en busca del electorado.

En todos los países del orbe los recursos económicos destinados al financiamiento de los partidos tiene dos orígenes, como ya se explicó anteriormente, la diferencia radica en la proporción de cada uno de esos orígenes, o sea, un partido puede obtener mayores recursos privados que públicos o a la inversa o incluso, ambas vías de manera equitativa.

Conocer de qué forma se financian los partidos políticos en otros países es el objetivo de este apartado. Los países seleccionados para su revisión fueron elegidos por las siguientes características: por su estrecha relación con México de tipo económico, político y social; por la importancia en la región; y, por la forma de construir su sistema democrático y de partidos.

Los países considerados a formar parte de este capítulo son: Argentina, por ser uno de los países más importantes de América Latina en cuestión económica, política y cultural. Estados Unidos de Norteamérica, considerado históricamente por su importancia en el desarrollo democrático. España por su constancia y trabajo para construir una democracia sólida y partidos políticos institucionalizados después de un largo período de gobierno autoritario.

Después del período de la posguerra los países occidentales buscaron los mecanismos para reconstruir sus naciones y a su sociedad. Una de las formas en que contribuyeron los países para lograr los objetivos fue dar un impulso al tema democrático y para este fin son necesarios los partidos políticos. La forma de impulsar a los partidos a la reconquista de los electores es dotarlos de los recursos económicos suficientes para realizar sus funciones y alcanzar sus objetivos.

En los años sesenta y setenta el tema de la democracia adquiere relevancia en las democracias occidentales por dos factores principalmente, la cuestión de la democracia y la consolidación de la institucionalidad partidaria.

Para el logro de los dos factores era importante invertir dinero en ambos sin importar el origen, fuese público o privado. Así se formaron los sistemas de financiamiento para los partidos políticos dependiendo en cada caso de la cultura, historia y sistema político de cada país.

Argentina

La República Federal de Argentina ha venido consolidando su democracia en las últimas décadas como medio para impedir el regreso de dictaduras militares que detengan el desarrollo político de esta nación. El sistema de partidos de este país se encuentra algo fragmentado por la importancia de más de tres fuerzas políticas en el ámbito regional, pero que a nivel nacional son dos los partidos que dominan la escena, el Partido Justicialista y la Unidad Cívica Radical.

El financiamiento de los partidos ha sido siempre un tema de interés al interior de los mismos partidos, así como al exterior ya que de esta forma se vinculan con la sociedad y con los gobiernos. El tema se plantea con mayor intensidad dado que los costos de las campañas políticas se ha incrementado considerablemente y para hacer frente a estos gastos los partidos políticos y los candidatos deben recaudar grandes sumas de dinero.

En 1994, los partidos políticos son incluidos en la Constitución General de la República en su artículo 38 y se les reconoce como “instituciones fundamentales del sistema democrático”, así mismo “una libre creación y libre funcionamiento dentro del respeto a esta Constitución”. Sin embargo, la integración de los partidos políticos a las Constituciones locales o provincias se inicia en la década de los cincuenta, como lo hicieron las constituciones de las provincias de Santa Cruz (art. 79), Neuquén (art. 28) y Chaco (art. 85). Posteriormente, el mismo proceso se llevaría a cabo en la década de los

ochenta, en las provincias de Córdoba (art. 33), La Rioja (art. 75), Tierra del Fuego (art. 27), y algunas otras provincias (Ferreira;1997, p.24).

El mismo artículo 38 de la Constitución argentina establece la obligación del Estado de contribuir al financiamiento de los partidos políticos en dos rubros, para su financiamiento y para la capacitación de los dirigentes.

La investigadora Delia Ferreira comenta que el aporte público a los partidos políticos se vincula con el carácter de ellos mismos, es decir, como instituciones fundamentales de la democracia y con el objetivo de lograr una base igualitaria en la competencia entre partidos, preceptos con los cuales estamos de acuerdo, ya que se deben invertir recursos, sean públicos o privados, a aquellos medios que nos sirvan de vehículos para obtener beneficios y desarrollo como individuos y por consiguiente, como sociedad. En este caso, es una buena medida si obtenemos de los partidos beneficios en forma de leyes que ayuden en nuestro crecimiento como sociedad y país.

Además del rango constitucional de los partidos políticos en Argentina éstos se encuentran regulados, en materia de financiamiento, en la Ley Orgánica de los Partidos Políticos. En esta Ley se establece un sistema mixto de aportes privados y públicos para el funcionamiento de los partidos, además de aquellos mecanismos de control al que los partidos deberán someterse y las sanciones en caso de incumplimiento (Ferreira;1997, p.31).

En el tema de las aportaciones privadas la Ley Orgánica de los Partidos Políticos no establece límites en cuanto al monto de las donaciones que pueden recibir los partidos, pero sí establece de quienes no pueden recibir contribuciones y entre estas figuras tenemos a gobiernos extranjeros, entidades o instituciones públicas nacionales o de las provincias, empresas dedicadas a los servicios públicos, entidades dedicadas a los juegos de azar, asociaciones sindicales, profesionales o patronales, de aquellas personas que hayan sido obligadas a realizar aportaciones por parte de sus empleadores, y aportaciones anónimas, salvo en el caso de colectas públicas.

El aporte que realiza el Estado y que entrega a los partidos para el sostenimiento de sus actividades se conoce como financiamiento público y está contenido en el Fondo Partidario Permanente (FPP) regulado a su vez por la Ley de Partidos Políticos. La autoridad encargada de administrar el Fondo Partidario Permanente además de ser árbitro en la fiscalización, es el Ministerio del Interior, que estableciendo una analogía con nuestro país y en

particular con la estructura del gobierno federal, el Ministerio del Interior equivale a la Secretaría de Gobernación.

El financiamiento público se asigna a los partidos por medio de dos vías. La primera es el financiamiento directo o entrega de dinero; la segunda, es el financiamiento indirecto y consiste en el uso de servicios telegráficos y/o postales con tarifas preferentes.

La Ley de Partidos Políticos regula el manejo del dinero al interior de los partidos y debe de ser de esta forma: “en los recursos públicos obtenidos por los partidos deberá otorgarse preferencia a los organismos partidarios locales o de las provincias por encima de los organismos nacionales, quedando la distribución así: 80 % de los recursos para órganos locales y 20 % a los órganos nacionales” (1997, p.34).

En el período de campañas electorales la Ley considera un aporte para tal efecto y consiste en una suma de dinero por cada voto obtenido en la última elección. Esta cantidad es determinada anualmente en la Ley de Presupuesto y se ejemplifica así: en el año electoral de 1997 fue de un peso argentino por voto, \$ 1 en 1996, \$ 2.50 en 1995 y 1994 (Ferreira;1997, p.34).

Los gastos de campaña no se encuentran regulados de una manera estricta, por lo mismo no existe límite alguno en cuanto a los gastos de campaña. De forma similar se encuentra el régimen que hace del conocimiento público las finanzas partidarias. Por ley los partidos deben de publicar sus estados financieros anuales, a nivel local y nacional, en el Boletín Oficial pero al ser éste un medio de poca circulación sólo garantiza una publicidad formal pero no efectiva, entonces el mecanismo se convierte en mera formalidad desvirtuando su objetivo real.

Existe una figura jurídica que escapa al control del Estado y de los propios partidos políticos y es utilizada como medio de financiamiento por los políticos, esta figura jurídica son las fundaciones privadas (entidades de derecho privado). La creación de estas fundaciones es con el objetivo de canalizar hacia la política fondos que no podrían ingresar a través de los partidos políticos y lograr por vía indirecta el manejo personal de los recursos para las campañas electorales (Ferreira;1997, p.41).

En los últimos años se ha llevado a cabo un importante trabajo político en Argentina, con el objetivo de buscar propuestas que reformen el actual marco legal que regula el financiamiento a los partidos políticos. Entre las propuestas para modificar el sistema de financiamiento está la de establecer obligatoriedad de dar a conocer el origen de los fondos usados en campaña, en segundo lugar, la disminución del tiempo de campaña electoral si se busca la reducción de los gastos de campaña, por último, lograr transparencia en el caudal de fondos públicos que se destinan a los partidos.

La propuesta que reúne más simpatizantes es la de admitir los aportes directos a los candidatos, es decir, los candidatos serán los responsables de la administración y buen uso de estos recursos sin que el partido tenga acceso a estos fondos. Sin embargo, esta propuesta apunta a restar poder a los partidos políticos, en un sistema en el cual los partidos son eje principal del desarrollo democrático y de la relación entre sociedad y Estado.

Sin restar importancia a los párrafos inmediatos anteriores, el objetivo de las reformas argentinas es lograr la máxima transparencia posible en las relaciones entre el dinero y la política. Entre las medidas inmediatas a tomar en cuenta en una futura reforma legal están las siguientes: 1) prohibir el anonimato en los aportes privados; 2) exigir a los partidos la publicación de los estados financieros y contables de sus gastos, así como hacer del conocimiento público, vía Boletín Oficial, estos resultados; 3) transferir las funciones que ejerce en la materia el Ministerio del Interior a un órgano políticamente independiente con representación y actuación ciudadana (Ferreira;1997, p.79). El último punto tiene mucha coincidencia con lo ocurrido en México hace más de una década y que era una petición importante de los partidos políticos de oposición, o sea, que el Estado se deslindara por completo del proceso electoral. Ésta fue una de las razones que impulsaron la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) después del mayor fraude electoral en la época moderna de nuestro país, el ocurrido en julio de 1988.

Estados Unidos de América

El sistema del financiamiento en los Estados Unidos funciona de una manera muy simple y poco rígida en comparación con el caso argentino o el mexicano, que veremos más adelante. Una de las razones que encuentro para que el sistema funcione de esta manera es la del pensamiento práctico y a la vez útil del estadounidense común o tal vez sea una forma más de libertad de derechos con la que cuenta el ciudadano americano aunque también puede ser un factor de libertad que otorga el propio sistema político y observándolo como un todo tenga relación con aquello de considerarse “el país de la libertad y la democracia” como ellos se denominan.

Iniciemos por una revisión rápida al sistema de partidos americano. El sistema de partidos es bipartidista, en donde el Partido Demócrata y el Partido Republicano dominan el escenario político, pero no son los únicos ya que también existen un partido ecologista y algunos otros que representan a las minorías étnicas, estos últimos tienen presencia regional y en ocasiones sólo local.

El sistema político norteamericano goza de cierta excepcionalidad y en particular el de partidos que es básicamente bipartidista desde su origen en el siglo XVIII, razón por la cual sus partidos son muy similares y sólo tienen diferencias al interior de los mismos (Aleman;1995,p.210).

El Partido Demócrata es más antiguo que el Republicano, sus orígenes se remontan a Thomas Jefferson, segundo presidente de esa nación (en el período 1801-1809). El origen geográfico está en el sur, la región agrícola de ese país, entre la aristocracia de las plantaciones y la población blanca de clase media. Los demócratas se han caracterizado por aglutinar los intereses de las minorías, así como un pensamiento progresista de vanguardia que impulsa los cambios del país.

El Partido Republicano fue fundado en 1854 como un partido opositor al esclavismo. Se convirtió en un partido de intereses del norte industrial. Los republicanos se oponen a la ayuda a industrias específicas, incluyendo la agricultura, tampoco apoyan la intervención del Estado en la economía, aún así, son conservadores en asuntos económicos y religiosos. En cierto grado son más racistas étnicamente que los demócratas salvo en el caso de buscar el voto de las minorías étnicas como por ejemplo los latinos, gente de raza negra, asiáticos, etc.

Los dos partidos políticos, el Republicano como el Demócrata son partidos débiles en cuanto a organización de sus militantes, la disciplina es relajada y su estructura flexible. Estas características tienen como consecuencia una debilidad de los partidos frente a los candidatos y es una situación que repercute en el financiamiento a los partidos, como veremos más adelante. Si establecemos una analogía de los partidos americanos con lo que tenemos en México así como con el funcionamiento de los mismos, tenemos en nuestro país un sistema de partidos más parecido a lo que ocurre con los partidos europeos que son partidos reconocidos como órganos públicos, fuertes en su estructura y con cierto nivel de control sobre sus militantes y simpatizantes.

Cada país ha tenido en diversas épocas escándalos debido a la relación de la política con el dinero. Los escándalos han tomado mayores dimensiones porque casualmente se presentan en un momento previo a las elecciones y con relación directa al financiamiento de las campañas políticas, de tal forma que el candidato reciba directamente cantidades de dinero con origen ilegal o poco claro, o incluso, los partidos busquen la forma de hacerse de mayores recursos a los previstos y regulados en la ley.

El tema de dinero no permitido en un proceso electoral juega un doble papel, por un lado están aquellos que impulsan estos medios ilegales para obtener un tipo de beneficio, por el otro lado, están los individuos en quien repercute directamente la ambición de terceros a través de un desafío a las leyes. Ejemplo más claro es el caso *Watergate* en 1972, en donde se descubrió que el presidente Richard Nixon usó o recibió dinero en su campaña proveniente de personas morales no facultadas para hacer donaciones y que dio origen a la más importante serie de regulaciones electorales en Estados Unidos.

La *Federal Election Campaigns Act* (FECA) y sus reformas tuvieron como objetivo mayor control y disminución de la influencia de los llamados *fat cats*, los grandes contribuyentes. Aunque la medida resultó importante, surgieron otras vías de financiamiento los llamados *Political Action Committees* (PAC'S) o Comités de Acción Política, que también son grandes contribuyentes con intereses sectoriales y corporativos como asociaciones profesionales, sindicatos y empresas (Ferreira;1997, p.21).

Contrario a lo que sucede en Argentina con respecto a la figura jurídica de los partidos políticos y a la responsabilidad del Estado de garantizar un

financiamiento anual, en los Estados Unidos los partidos políticos son sujetos de derecho privado y por lo tanto deben ellos buscar sus recursos necesarios para competir en la arena electoral. Miguel Alemán explica que el financiamiento de la actividad política en los Estados Unidos es: “un financiamiento preferentemente privado y eventualmente público” (Alemán;1995, p.99). Por eventualmente público quiere decir que el financiamiento público tiene como destino a las campañas electorales presidenciales (siempre y cuando el candidato lo acepte) y no al sostenimiento de una estructura orgánica de un partido político.

El financiamiento a los partidos políticos en Estados Unidos tiene los mismos orígenes que en cualquier otro país, el financiamiento público y el financiamiento privado. En sentido estricto, el dinero para financiar a un partido o candidato en cualquier país del mundo, sea democrático o antidemocrático, sólo tiene los dos orígenes mencionados, no existe algún otro sector en dónde hallar dinero. Regresando a nuestro caso de estudio, las dos vías de financiar una campaña política tienen cinco fuentes reconocidas por ley en Estados Unidos:

- Fondos federales de la Tesorería.
- Contribuciones del partido.
- Contribuciones individuales.
- Contribuciones de un Comité de Acción Política o *PAC*'s.
- La fortuna personal del candidato.

El financiamiento público es de menor importancia y menores recursos en dinero que su contraparte el financiamiento privado. El financiamiento privado es la carta fuerte en las campañas electorales. Como ya se mencionó en párrafos anteriores, debido a la débil estructura de los partidos políticos y poca presencia política como institución para influir en los problemas nacionales, los dos tipos de financiamiento son asignados de manera directa al candidato y comités de campaña para desarrollar estrategias en busca del voto.

En los Estados Unidos el centro de atención de una campaña política es el candidato, de manera más sencilla, la política no está orientada hacia el partido, sino, hacia el personaje político; en donde los candidatos pueden ser empresarios y no ser escogidos necesariamente por los partidos (Alexander;1993, p.107).

El Estado subsidia a los partidos y candidatos como forma de aplicar el financiamiento público. El subsidio para los partidos es con el objeto de ser utilizado para la organización de sus convenciones nacionales, que es en donde cada partido elige a quien será su candidato a la presidencia; las tarifas preferenciales en correo son otro tipo de subsidio; y el subsidio más importante por la cantidad de recursos económicos que representa son los fondos compensables o *matching funds*. La forma de operar de los fondos compensables es la siguiente: el Estado aporta una suma igual a lo recaudado en fondos privados y para acceder a estos fondos públicos el candidato o su comité debe juntar mínimo cinco mil dólares en por lo menos veinte Estados de la Unión Americana.

El financiamiento público es entregado a los partidos y candidatos en tiempo electoral y únicamente puede ser usado en campañas electorales y como medida de control para evitar sea desviado a una actividad distinta, el partido tiene la obligación legal de usarlo después del 1° de enero del año electoral.

El dinero que destina el Estado a disposición de los partidos debe cumplir tres etapas del período electoral: el primero, período en donde los candidatos buscan la nominación de sus partidos; segundo, para que los partidos realicen sus respectivas convenciones anuales cada cuatro años; y tercero, la concesión de dinero para el candidato nominado a competir en la elección presidencial.

Los recursos recibidos por el candidato presidencial a través de subsidios están sujetos a un límite y a un control legal e incluso sujetos de auditoría. En cambio, “si rechaza los fondos públicos, puede recibir aportaciones ilimitadas y hacer gastos igualmente ilimitados” (Alemán;1995, p.102).

El financiamiento privado es la forma tradicional de financiar campañas políticas en los Estados Unidos. Cualquier persona física puede hacer donaciones a un candidato o incluso a varios a la vez.. Las personas físicas y morales pueden realizar donativos a los comités nacionales, estatales y locales de los partidos. También las personas físicas y morales tienen el derecho de hacer donaciones en los *PAC*'s. Como persona física el límite de un donativo a un candidato federal es de 25 mil dólares. Los bancos, empresas y sindicatos tienen prohibido hacer donativos directos a los partidos y candidatos. De igual forma no pueden hacer contribuciones económicas

personas físicas, morales y/o sindicatos extranjeros como tampoco gobiernos externos.

Los Comités de Acción Política (*PAC's*) representan intereses sectoriales y pertenecen a empresas, asociaciones profesionales, sindicatos y grupos de interés, son los modernos *fat cats* o grandes contribuyentes. “Los *PAC's* han asumido la función de recaudadores indirectos de fondos privados que son usados para influir en la nominación o elección de una o varias personas a cargos federales”. Los *PAC's* son una forma de evadir los techos de gastos de campaña y una forma en que los empresarios y sindicatos contribuyen en los gastos de campaña; otro beneficio de los *PAC's* es que sus gastos, actividades y funcionamiento son independientes al candidato o comité político y por lo tanto no están sujetos a un límite o restricción en cuanto a recursos económicos (Aleman;1995, p.108).

La importancia económica de los *PAC's* es tal que por ejemplo: en 1987 con miras a las elecciones federales se estima que los *PAC's* (trabajando para cada candidato) reunieron en poco menos de medio año 213 millones de dólares; en 1990 dos candidatos al Senado recibieron por este medio 1 millón 800 mil dólares, cada uno para su campaña; en 1996 para la reelección de William Clinton los gastos independientes efectuados por los sindicatos fueron de 35 millones de dólares. Durante la campaña electoral para presidente de 1992 hubo un tercer candidato que participó como candidato independiente y autofinanciando su campaña con recursos provenientes de su fortuna, el personaje se llama Ross Perrot y participó en la contienda electoral con una inversión cercana a los 69 millones de dólares, equivalentes a 1/3 de sus ingresos anuales (Datos en Ferreira y Aleman, respectivamente).

Otro tipo de financiamiento privado indirecto es el “dinero suave” o *soft money*, que de igual forma al procedimiento anterior, no se destina directamente al candidato o campaña política pero influye de manera importante en los resultados finales de una elección. El *soft money* es aquel que indirectamente puede influir en elecciones federales, pero se reúne y gasta fuera del ámbito de las leyes federales, o sea, el ámbito local y estatal es el propicio para reunir y gastar los fondos del *soft money*.

En la categoría de *soft money* se ubican las contribuciones sin límites de compañías, sindicatos e individuos, tanto en efectivo como en especie. Estas contribuciones, prohibidas en elecciones federales, se emplean para

actividades de fomento del voto como es la realización de actos masivos, conferencias, registro de los electores, etc. En el año 2000 *Microsoft* entregó a cada convención partidista 1 millón de dólares, por su parte *Ford* hizo entrega de flotillas de autos al Partido Demócrata y al Partido Republicano.

Los dos partidos reunieron por medio de sus comités estatales y locales por concepto de *soft money* un aproximado de 495 millones de dólares para las elecciones del año 2000.

El establecimiento de límites en los gastos de campaña así como su control es un elemento que influye principalmente en el electorado, ya que al saber que los recursos invertidos por él mismo en una campaña o candidato serán usados de manera eficiente, además de ser legales, causará una sensación de confianza en las instituciones, tanto de aquellas que los utilizan como de aquellas que los fiscalizan.

En Estados Unidos los gastos de campaña tienen su control legal en la *Federal Election Campaigns Act* de 1974 y el órgano encargado de recibir los informes de los contribuyentes y de revisar los gastos del candidato es la Comisión Federal Electoral. El límite de los gastos de un candidato a la Cámara de Representantes (Diputados), no puede superar los 70 mil dólares y de un candidato al Senado el límite es de 100 mil dólares, en lo que respecta a los gastos independientes el gasto se limita a mil dólares por candidato.

Los límites en los gastos de campaña están establecidos por medio de una ley, sin embargo, en 1976 el Senador republicano L. Buckley presentó un recurso de inconformidad ante la Corte Federal argumentando que el establecer límites en los gastos de campaña constituía un acto violatorio a la libertad de expresión consagrada por la Constitución, ya que no permitía a los candidatos contar con los recursos suficientes para obtener el apoyo ciudadano y por lo tanto su voto. Con estos argumentos de antemano, la Corte de los Estados Unidos dictaminó como inconstitucional establecer un límite a los gastos de campaña, salvo en el caso en que el candidato haya aceptado el financiamiento público, como ya se mencionó.

Como podemos ver, en los Estados Unidos el medio de financiamiento por excelencia es el privado, porque es el medio más fácil y eficiente de recaudar fondos para una campaña, es también el medio en donde se juntan los verdaderos recursos económicos (por su cuantía) para competir en una

elección. Este tipo de financiamiento es menos controlado que el financiamiento público por recibirse de muchas instancias y en caso de que el Estado haga un esfuerzo por regularlo aún más, están los mecanismos alternos de financiamiento como los *PAC's* o el *soft money*.

España

En España el sistema de partidos es muy diverso ya que existen algunos partidos nacionales y otros regionales, pero son dos los partidos que disputan la supremacía nacional el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y el Partido Popular (PP). Entre los partidos regionales importantes está el Partido Nacionalista Vasco (PNV) y la coalición Izquierda Unida (IU).

En el tema del financiamiento a los partidos políticos, la Ley Electoral española “se caracteriza por el principio de máxima participación del Estado y mínima aportación privada”, es un sistema mixto con predominancia pública, de esta forma explica Pilar del Castillo el financiamiento en el país ibérico (1993;p.79).

El Estado español subsidia a los partidos políticos en base a dos conceptos. Por concepto de actividades electorales y por concepto de actividades ordinarias, para estas actividades el financiamiento es anual. Pero qué partidos son beneficiados con esta medida, los beneficiados son aquellos con representación parlamentaria. Para los partidos que cuentan con registro legal pero que no forman parte del parlamento su financiamiento es menor en comparación con los primeros.

El aporte electoral se asigna en función de los siguiente parámetros: 1) dos millones de pesetas por cada banca conseguida en el Congreso de los Diputados o en el Senado; 2) 75 pesetas por cada voto obtenido por listas para el Congreso de los Diputados siempre y cuando al menos uno de los candidatos haya obtenido un escaño; y 3) treinta pesetas por cada voto obtenido por los senadores electos.

El subsidio para actividades ordinarias es para aquellos partidos con representación parlamentaria y se entrega en función al número de escaños obtenidos y al número de votos.

La legislación española prevé, en tiempos de campaña electoral, la utilización gratuita de espacios en los medios de comunicación social que sean propiedad del Estado, pero no en aquellos de propiedad privada. También establece la fijación de tarifas preferentes en los servicios postales y además el uso sin restricciones de calles, avenidas y oficinas públicas para la colocación de carteles, pancartas y para la realización de actos públicos.

Aunque en España se permite el uso de instalaciones de utilidad pública para hacer campaña electoral prohíbe las aportaciones de empresas públicas o de empresas concesionarias de obras o servicios públicos con la finalidad de evitar competencia desleal por parte de compromisos políticos.

Pilar del Castillo expresa que con un sistema de financiamiento público o predominantemente público los partidos no realizan una tarea de estrecha relación con el electorado, porque de cualquier manera tiene asegurados sus ingresos. Si los partidos españoles aumentarían su credibilidad con el electorado, de igual forma podrían aumentar su financiamiento privado, pero a su vez, el financiamiento privado es poco probable, ya que los partidos españoles no cuentan con los miles de afiliados que tienen los partidos de masas europeos (Del Castillo;1993, p.92).

Los partidos españoles al ser los receptores del financiamiento público dejan poca presencia a la figura del candidato en una campaña, por lo tanto la imagen del partido sobresale más en una campaña que el propio candidato. Esta característica es totalmente contraria a lo que sucede en las campañas norteamericanas y es resultado del origen histórico y cultura política de cada sociedad y país.

Para Pilar del Castillo no hay razones estructurales en el sistema político ni en la sociedad española para que los partidos no puedan llegar a financiarse mayoritaria y exclusivamente de forma privada. Si los partidos aumentaran su credibilidad con el electorado, de igual manera aumentarían su financiamiento privado, sólo es cuestión de que los partidos se comprometan a trabajar en este sentido y no estén sujetos y esperando solamente el momento para recibir sus remesas de dinero.

La financiación privada obliga a los partidos a cultivar su credibilidad y a estrechar su relación con los electores permitiendo dinamizar la actividad de todas las instancias organizativas de los partidos. El hecho de que la financiación de los partidos descansa en la voluntad de los individuos y grupos que electoralmente les apoyan, puede tener frente a la corrupción efectos más positivos que la financiación pública, ya que los partidos estarían sometidos a un mayor control por parte de su electorado, que puede utilizar como una forma de sanción reducir o retirar sus ayudas económicas (Del Castillo;1993, p.91).

Las razones detectadas por Del Castillo en materia de financiamiento público y que van en detrimento directo de la razón de ser de un partido político son las siguientes: el financiamiento público aleja a los partidos del electorado; los partidos gastan los recursos sin medida creando deuda pública que va en detrimento del propio Estado; la casi inexistencia de organizaciones locales que sirvan como contacto con los potenciales electores; y por último, el financiamiento público refuerza el poder de la burocracia central de los partidos única destinataria y gestora de los fondos públicos.

Los límites a los gastos de campaña es una norma que no se practica en la mayoría de los países europeos, entre ellos España, las razones es porque limitan la libertad de expresión, como ocurre en Estados Unidos, y por las dificultades para fiscalizar eficientemente el gasto realizado.

Una razón más de peso para establecer un límite a los gastos de campaña es que los partidos en tiempos electorales se endeudan más allá de sus posibilidades creando un desequilibrio en sus finanzas pocas veces superable. “Como en cualquier economía empresarial o doméstica los partidos tienen que ajustar el gasto a los ingresos y realizar una estricta gestión de su presupuesto” para no generar deuda o en dado caso la mínima posible (Del Castillo;1993, p.97).

Del Castillo propone una serie de medidas que ayudarían a implementar el financiamiento privado como origen de los recursos de los partidos. Las medidas las propone para ser aplicadas en España, pero también en nuestro país pudieran ser tomadas en cuenta para una futura reforma electoral que ayudaran a paliar la enorme carga económica para el Estado que significan los partidos políticos. 1) El financiamiento privado es viable porque obliga a los partidos a cuidar su credibilidad en mayor grado que si el Estado les garantiza

en cualquier caso los ingresos; 2) los partidos se preocuparían más por hacer una mejor gestión de sus presupuestos; 3) este tipo de financiamiento constituye una forma de participación política; 4) beneficia la relación de confianza entre partidos y electores; 5) estimula el trabajo de organizaciones locales de los partidos y favorece la democracia interna; y 6) es el modo de financiación que corresponde a la naturaleza jurídico-privada de los partidos tal y como ha sido interpretada en la jurisprudencia constitucional. El último punto no aplicaría para México en este momento, sin embargo se podría reformar la Constitución. Como sabemos en nuestro país los partidos tienen una figura jurídica como instituciones de interés público.

Una visión general

La tendencia mundial en materia de financiamiento indica que en países industrializados y con una amplia cultura democrática como Alemania y Francia, el financiamiento público alcanza como máximo el 50% de los ingresos de los partidos y es aplicado exclusivamente para campañas electorales y no así para mantenimiento ordinario del partido, el otro 50% es tarea de los partidos recaudarlo, siempre y cuando los partidos decidan recibir financiamiento público, de lo contrario se inclinan totalmente por los recursos privados y en mayor cantidad.

A manera de conclusión, haremos mención de una sentencia del Tribunal Constitucional alemán en materia de financiamiento de los partidos políticos, extraída del texto de Pilar del Castillo. La sentencia del Tribunal alemán es de 1966 pero guarda en su esencia argumentos válidos para esta época y pueden considerarse para una eventual reforma constitucional.

La sentencia del Tribunal es una interpretación sobre la naturaleza, funciones y relaciones de los partidos con el Estado en un sistema democrático, los argumentos son los siguientes:

- I. Considerar que si bien la formación de la voluntad del pueblo se entrelaza con la formación de la voluntad del Estado, la primera debe preceder a la segunda en un proceso que de arriba abajo y no viceversa. La relación

entre órganos constitucionales y partidos políticos ha de supeditarse al principio constitucional de que el proceso de la voluntad del pueblo es libre, abierto, y, como consecuencia, ajeno al Estado.

II.(. . .) a los partidos corresponde la categoría de instituciones constitucionales, pero no constituyen órganos del Estado sino que son, antes que nada, grupos que se forman libremente y pertenecen al ámbito político-social.

Continúa la sentencia con otro razonamiento: si los ciudadanos tienen la capacidad de crear organizaciones en busca de expresar su voluntad política, también deben mostrar esta capacidad para mantener económicamente estas actividades.

El Tribunal prosigue en su sentencia en contra de quienes impulsan el financiamiento público para evitar la dependencia de los partidos de intereses particulares, argumentando que si bien la Ley fundamental de Bonn garantiza la libertad de los partidos en relación con el Estado, no garantiza a éstos la protección de la influencia de personas y grupos.

Para el Tribunal es un acto inconstitucional financiar con recursos del Estado a los partidos políticos, pero no lo hizo así con las subvenciones o subsidio, argumentando que es responsabilidad del Estado contribuir con los partidos en las campañas electorales.

El Tribunal alemán se declaró en contra de la financiación ordinaria de los partidos, ya que no pertenecen al ámbito del Estado.

Los razonamientos anteriores son tan vigentes que no podían dejarse a un lado en este trabajo, son elementos que ayudan a clarificar la relación entre partidos políticos y Estado, aunque son instituciones con íntima relación y un trabajo bilateral permanente, no tiene por qué el Estado hacerse cargo del financiamiento de partidos políticos que no es de su competencia crearlos, sino sólo reconocerlos y otorgarles un valor jurídico.

El financiamiento público a los partidos políticos sirve en primera instancia como mecanismo de consolidación de una cultura democrática en donde no existe tal o es poco habitual y en segundo lugar, como medio y garantía otorgada o permitida por el Estado para que haya elecciones confiables junto

con la confianza de los partidos políticos a participar en elecciones y que serán respetados los resultados cualquiera que sean.

Una vez logrados estos dos objetivos y en los cuales el Estado sólo participa como observador se está en la posibilidad de hacer a un lado el financiamiento público como parte vital del desarrollo democrático de una nación con el objetivo para que los partidos políticos asuman su responsabilidad económica e independencia política y ellos mismos generen sus métodos para hacerse de fondos y poder financiar sus actividades ordinarias y campañas políticas.

CAPÍTULO III

EL FINANCIAMIENTO EN MÉXICO ENFOQUE HISTÓRICO Y JURÍDICO

Aspectos generales

En México la tradición del financiamiento a los partidos inicia con el Partido Nacional Revolucionario (PNR) que es el primero en recibir recursos

públicos directos e indirectos de una manera poco clara para financiar sus actividades y sus campañas.

En México el financiamiento a los partidos políticos es primordialmente público, iniciándose esta medida con la existencia de un partido de Estado y que dependerá del presupuesto federal durante décadas. El partido de Estado en un sistema de partido hegemónico no tiene por qué preocuparse por el origen y la cantidad de los recursos puestos a su disposición. Siendo el partido de Estado uno de los medios de control político para el gobierno en turno, resulta difícil pensar y hasta sería ilógico que el gobierno escatimara recursos para su partido y aunque fueron existiendo otros partidos que de una u otra forma estaban controlados por el Estado su financiamiento era también con cargo al erario público.

En la Constitución de 1917 y en la Ley para las Elecciones de los Poderes Federales de 1918 no se contemplaba algún capítulo o apartado referente al financiamiento de los partidos políticos fuera público o privado. “En la práctica, sin ningún sustento legal, se llevó a cabo el financiamiento, no de los partidos, sino del partido en el poder: del partido hegemónico” (Santiago; 1997, p.88).

Como ya hemos establecido en el capítulo primero, el sistema de partidos que funcionó en la mayor parte del siglo pasado en México fue el de partido hegemónico y fue una razón suficiente para que la legislación respecto al financiamiento no existiera prácticamente, no era necesaria ya que no existían partidos políticos reales que pudieran usar su fuerza política para forzar un cambio, además no tendría aplicación en un sistema en donde el partido importante tenía cubiertas sus necesidades financieras y hasta con beneficio personal para los líderes.

En 1946 se lleva a cabo una reforma electoral en la cual la intención del gobierno federal por medio del partido oficial fue controlar, centralizar y restringir la vida partidaria y electoral del país (Molinar;1991, p.98). Hay que destacar desde este momento, que según el ambiente político del momento o la legitimidad que necesitara el régimen se aumentaba o disminuía con base al registro legal de los partidos políticos el número de partidos opositores al régimen, ya que la existencia de partidos políticos subordinados jugaba un papel importante para crear una imagen democrática del régimen.

La situación comenzó a cambiar en 1963 a propuesta del PAN en donde se incluyó en la legislación correspondiente una forma de financiamiento indirecto que consistía en la exención de tarifas postales así como del impuesto sobre la renta a los partidos políticos. Pero lo relevante de esta reforma fue la creación de los “diputados de partido”, quienes empiezan a operar en 1964. Debido a la creación de los “diputados de partido” llegan al Congreso los primeros diputados del Partido Popular Socialista con Vicente Lombardo Toledano, y del PARM.

La siguiente reforma electoral fue en 1973 en donde los partidos logran en materia de financiamiento indirecto un avance importante. En la Ley Federal Electoral de 1973 se integra un capítulo referente a las prerrogativas que tenían derecho los partidos políticos y establece que los partidos podrán contar con recursos necesarios para desempeñar sus funciones.

En este mismo año de 1973 la reforma legal contemplaba para los partidos esencialmente los minoritarios y en forma de prerrogativas (financiamiento indirecto) las franquicias telegráficas y postales y el acceso a medios de comunicación como radio y televisión únicamente durante los períodos de campaña electoral.

Es necesario abrir un paréntesis en este momento para entender qué es o qué significa la palabra prerrogativa, ya que es un término que se ha venido utilizando prácticamente desde el inicio de este trabajo y es importante explicarlo, para ello tomaremos la definición que construye Javier Santiago al respecto “una prerrogativa es un derecho especial que tiene alguna entidad estatal. En este caso son los partidos como entidades de interés público los que, por ser medios en la integración entre política y participación social, y además por participar en los órganos del Estado, tienen derechos especiales. En México se utiliza de manera general el término prerrogativa para calificar los apoyos que proporciona el Estado a los partidos políticos” (1995; p.162).

Debido al sistema de partidos existente hasta este momento el financiamiento a los partidos se fue abriendo poco a poco y como lo dictara el gobierno, era una medida de ceder espacios lentamente, por eso el financiamiento comenzó con las prerrogativas otorgadas por el gobierno hasta llegar al financiamiento público directo o entrega en efectivo de dinero.

Con los sucesos políticos ocurridos a finales de los sesenta y durante los setenta como fueron las movilizaciones de campesinos, obreros, estudiantes y

profesionistas, además de la presencia de la guerrilla rural y urbana eran necesarios cambios legales de fondo para que el sistema político, como un todo, y la élite política, en particular, siguieran conservando sus privilegios. Para contener el crecimiento del disgusto social y político el gobierno implementó nuevas medidas en materia legal de tipo constitucional y electoral. (Santiago;1997,p.91). Si al gobierno le había dado buenos resultados abrir un poco los espacios políticos otorgando mayor juego a los partidos opositores no había porque cambiar la fórmula y este es el sentido de los cambios legales de 1977.

Los cambios legales fueron de tal magnitud que se iniciaron con cambios constitucionales e iniciaron con la definición por primera vez de los partidos políticos en la Constitución General de la República:

El artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece lo siguiente:

“Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales”.

Y en su párrafo segundo establece:

“La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado”.

Con los cambios constitucionales también los hubo en materia electoral en donde la ley cambió casi en su totalidad. La nueva ley llevó el nombre de Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, conocida como LOPPE que tuvo vigencia de diez años que abarcan de 1977 a 1987.

En la nueva ley se establecían los requisitos para formar un partido político y para la obtención del registro correspondiente, fue una medida innovadora

ya que por estar los partidos reconocidos en la Constitución había que crear los lineamientos para que pudiera lograrse esta garantía constitucional.

La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE) reconocía a los partidos políticos siempre y cuando contaran con estatutos, una declaración de principios y un programa de acción. Los estatutos debían establecer una denominación, emblema y colores propios a manera de hacer oficial su presencia en el sistema político, que la población conociera de su existencia y garantizar su participación en futuras elecciones.

En la declaración de principios debe quedar manifestada la obligatoriedad de respetar y hacer respetar la Constitución así como las leyes que de ella emanen.

El programa de acción debía contener las medidas y políticas para alcanzar sus objetivos y atender los problemas nacionales.

La nueva ley establecía que para obtener el registro existían dos caminos: a) el registro definitivo y b) el registro condicionado.

Las reglas para contar con el registro definitivo quedaron de la siguiente manera: 1) contar con tres mil afiliados, cuando menos, en la mitad de los Estados de la República, o 300 afiliados en al menos la mitad de los distritos electorales en los cuales se divide el país (existen 300 distritos electorales federales en el país); 2) en ningún caso deberá contar el partido con menos de 65,000 afiliados en todo el país; 3) probar la afiliación regional en asambleas públicas, que certificarán jueces municipales, notario público o un funcionario de la Comisión Federal Electoral; 4) celebrar una asamblea nacional para aprobar los documentos básicos del partido (Becerra; 2000, p.111).

Para la obtención del registro condicionado los partidos debían cumplir con la presentación de sus estatutos, programa de acción y una declaración de principios, cumpliendo estos pasos tendrían derecho a participar solamente en elecciones federales. No solamente era participar en las elecciones, si querían mantener su registro debían obtener como mínimo el 1.5% de la votación total, si resultaban favorecidos con el voto popular, el partido se haría acreedor al registro definitivo, de lo contrario lo perderían.

Respecto al financiamiento a los partidos se ordenó constitucionalmente que los partidos debían contar en forma equitativa, durante los procesos electorales, con un mínimo de elementos para sus actividades encaminadas a la obtención del voto, los recursos destinados para tal actividad eran en especie.

Desde 1946 la ley electoral y después la LOPPE restringía el derecho de los ciudadanos a participar como candidatos independientes en las elecciones, es decir, personas ajenas a un partido político nacional no podían ser postulados como candidatos a puestos de elección popular, necesitan el abanderamiento de un partido. Otro elemento nuevo de la ley fue el derecho a formar agrupaciones políticas nacionales, con menos requisitos, como elementos que contribuirían al desarrollo político nacional (Molinar; 1991, p.99).

El investigador Javier Santiago considera que lo significativo de esta ley fue que el gobierno dio un paso más en la institucionalización del financiamiento a los partidos, a pesar de que éste seguía siendo marginal al lado del financiamiento ilegal recibido por el partido hegemónico (1997, p.90).

El cambio importante en la reforma de 1987 consistió en el establecimiento del financiamiento directo, es decir, dinero en efectivo, a los partidos políticos. Este nuevo tipo de financiamiento se complementa con otras prerrogativas.

El financiamiento directo se utilizó como medio para mantener cohesionados a los partidos y así evitar mayores descontentos sociales y políticos. Hay que recordar la crisis económica que vivía el país desde inicios de los años ochenta y que golpearon de manera importante en los resultados electorales del PRI en 1988. Las elecciones de 1988 han sido de las más cuestionadas en sus resultados por los partidos políticos y los ciudadanos.

Desde los años setenta el PRI arrastró una dinámica constante de pérdida de votos a nivel federal principalmente, como resultado de malos gobiernos que se reflejan en el aumento de la pobreza, disminución en la calidad educativa, pérdida de empleos que jamás se recuperan, corrupción en todos los ámbitos de la vida nacional, en pocas palabras, disminución constante en el nivel y calidad de vida de los mexicanos. Sin embargo, frente a estas condiciones el PRI se las seguía arreglando para conservar la Presidencia de la República,

como ocurrió en julio de 1988, el mayor y descarado fraude electoral en la historia del país y que todos ya conocemos la historia subsiguiente.

Precisamente en 1988 estaban las condiciones dadas y los documentos lo demuestran, para llevarse a cabo el primer cambio de régimen por la vía pacífica después del movimiento revolucionario. Sin embargo, la élite política y empresarial que dirigen el país se inclinaron por lo contrario y fue hasta doce años después que se dio el cambio político, ya que el cambio electoral, el que se disputa en las urnas ocurrió en 1988 con el triunfo de Cuauhtémoc Cárdenas, claro sin reconocimiento.

Estos acontecimientos y la falta de legitimidad en los inicios del sexenio de Carlos Salinas (1988-1994) llevaron a los partidos a impulsar una nueva reforma electoral que evitara los penosos acontecimientos de 1988. El país necesitaba los cambios y el régimen aún más para borrar su imagen fraudulenta, esta imagen no sólo era la de millones de mexicanos sino también la imagen proyectada a la comunidad internacional.

Hasta este momento, finales de los años ochenta, la autoridad electoral llamada Comisión Federal Electoral era un órgano de representación priísta, la presidía el Secretario de Gobernación en turno y estaba compuesta por representantes de los partidos de acuerdo a la votación obtenida en la última elección federal, entonces se puede decir que estaba dominada por el PRI. Pero no era el órgano calificador de las elecciones ya que esta función le correspondía a la Cámara de Diputados que asumía funciones de Colegio Electoral, o sea, en todos estos años el partido que obtuvo la mayoría de escaños en la Cámara de Diputados fue el PRI, por lo tanto para la calificación de las elecciones el PRI era juez y parte.

En 1990 se produce una nueva reforma electoral con modificaciones importantes en el ordenamiento legal. Se crea el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), lo relevante de la nueva ley es que se había creado con el trabajo de cinco grupos parlamentarios en el Congreso de la Unión y fueron el PAN, PRI, PPS, PARM y PFCRN, ya no era más una ley aprobada por la mayoría de un solo partido, sino el trabajo de la mayoría de los diputados.

El nuevo código en materia electoral a su vez creaba el Instituto Federal Electoral (IFE) y desde ese momento tiene la facultad de ser: “la autoridad

encargada de la función estatal de organizar las elecciones para renovar a los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión” por consiguiente este nuevo órgano público y autónomo sustituye a la antigua Comisión Federal Electoral (Becerra;2000, p.249).

Entre las funciones a desempeñar del nuevo instituto están las actividades relativas al padrón electoral (organización, supervisión y funcionamiento), a los derechos y prerrogativas de los partidos, a la preparación y desarrollo de la jornada electoral federal, al cómputo y otorgamiento de constancias de triunfo electoral y para la realización de estas actividades a la capacitación electoral. Los órganos del instituto, en todos los niveles, serían de naturaleza técnica, de dirección y de vigilancia. Con la creación del instituto se sentaron las bases para la profesionalización de la función electoral en el país, ya que la ley establece el llamado servicio profesional electoral. (Becerra;2000, p.250).

En la misma reforma pero en materia de financiamiento público directo a los partidos políticos se hicieron algunas modificaciones integrándose cuatro nuevos rubros en la legislación. Ahora el financiamiento se otorgaría para la realización de cuatro actividades:

- 1) por actividad electoral, es proporcional al número de votos obtenidos por cada partido político y después de obtener el costo por voto.
- 2) por actividades generales, se entrega por partes iguales y representa el 10% de la cantidad total de la calculada según la actividad electoral, la función de este rubro es contribuir con los gastos corrientes de los partidos.
- 3) por subrogación del Estado del equivalente al 50% de las dietas netas que recibieron los diputados y senadores el año anterior para sostener a sus partidos.
- 4) por actividades específicas, de los gastos comprobados por los partidos en actividades como tareas editoriales, capacitación, investigación, etc. El Estado puede rembolsar hasta el 50% de los gastos erogados.

La siguiente reforma electoral es la efectuada en 1993 y entre sus modificaciones agregó un rubro más que se integra a los anteriores “para el desarrollo de los partidos políticos” equivalente al 5% de la cantidad calculada por actividades electorales.

El financiamiento privado a los partidos también quedó regulado a partir de 1993. Las donaciones privadas a los partidos políticos las pueden realizar sus militantes y/o simpatizantes sean personas físicas o morales. Otras contribuciones dentro del rango del financiamiento privado son las provenientes del autofinanciamiento y financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

El COFIPE en su artículo 49 y dentro de la misma reforma establece quiénes no podrán realizar contribuciones, aportaciones y donativos a los partidos políticos: ninguno de los tres Poderes de la Federación, las entidades federativas y los ayuntamientos; las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizados o paraestatales y los órganos de gobierno del Distrito Federal; partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras; iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta; las personas que vivan o trabajen en el extranjero y las empresas mexicanas de carácter mercantil.

Como se observa, el Estado se ha preocupado por otorgar a los partidos de todos los recursos suficientes para el desarrollo de su actividad y contribuir al desarrollo democrático del país, así como la consolidación de la democracia. La democracia se puede ver, por lo menos en el caso mexicano, como un derecho de los ciudadanos en una sociedad moderna pero con un costo económico muy elevado para un país con serios problemas de pobreza, educación, alimentación, justicia y otros pesares propios de países que no logran consolidar su desarrollo.

La última reforma electoral y bajo la cual se realizaron las elecciones del año 2000 fue la de 1996 y para los conocedores del tema ha dado pruebas de su efectividad práctica.

La reforma de 1996 modificó primordialmente la estructura del Consejo General del IFE (órgano máximo del IFE), sustituyendo los anteriores consejeros ciudadanos por los nuevos consejeros electorales con el aumento de dos nuevos consejeros para un total de ocho.

Un cambio más de la reforma de 1996 fue la nueva condición otorgada al Tribunal Federal Electoral el cual se integró como parte de la Suprema Corte

de Justicia de la Nación en materia electoral además de constituirse como órgano máximo en la materia.

En el mismo proceso de reforma electoral las modalidades de financiamiento fueron reorganizadas en tres rubros con el objetivo de distribuir los recursos de manera más equitativa:

- 1) para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, de cuyo monto total se asignará un 30% de forma igualitaria entre los partidos políticos con representación en el Congreso, en tanto que el 70 % se distribuirá de acuerdo con el porcentaje de votación obtenido por cada partido político representado en el Congreso.
- 2) para gastos de campaña, a cada partido se le otorgará, el año de la elección, un monto equivalente al recibido por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes correspondientes a ese año..
- 3) por actividades específicas como entidades de interés público, comprende los apoyos a los gastos por actividades de educación y capacitación política; investigación socio-económica y política; así como las tareas editoriales de los partidos. Estos apoyos pueden ser de hasta un 75 % de los gastos comprobados de los partidos políticos erogados en el año inmediato anterior.

(Becerra;2000, p.438).

Los topes a las aportaciones de los simpatizantes y de personas físicas y morales tendrá un límite anual equivalente al 0.05 % del financiamiento público para actividades ordinarias. Ahora los partidos tienen la obligación de emitir recibos foliados para recibir aportaciones privadas como medida de control (Becerra;2000, p.439).

Los partidos tienen prohibido recibir aportaciones de personas no identificadas, con excepción de las obtenidas mediante colectas públicas realizadas en actos de campaña en la vía pública. (Becerra;2000, p.439).

Para los partidos políticos se establece un límite del 2% como mínimo de la votación total emitida en elección federal ordinaria para conservar su registro y tener derecho a prerrogativas y al financiamiento público. Y viceversa, las

formas por las cuales un partido puede perder su registro son: no participar en un proceso federal ordinario, haberse declarado disuelto por acuerdo de sus miembros, haberse fusionado con algún otro partido y no alcanzar el mínimo de 2% de la votación total emitida en alguna elección federal ordinaria si participa coaligado.

Bajo estas nuevas reglas se llevaron a cabo los procesos electorales federales del año 2000 y 2003.

El financiamiento público en México se ha utilizado como medio de construcción democrática, siendo una de las formas por las cuales es posible la creación de partidos políticos para que puedan competir en las elecciones. El error en este sistema, en mi opinión, es que una vez constituidos los partidos, participar en procesos electorales y ser conocidos por la ciudadanía se mantenga el sistema de financiamiento público, lo mejor sería que ganados sus primeros cargos de elección popular el financiamiento se eliminara paulatinamente o se otorgara sólo para elecciones de Presidente de la República y no anualmente por concepto de actividades ordinarias permanentes. De esta forma los partidos políticos tendrían la necesidad de involucrarse mayormente con su electorado, entregar buenos resultados de su trabajo a sus electores y así hacerse de recursos económicos para posteriores campañas.

El sistema de partidos en México al igual que en España se comienza a consolidar y a establecer como una constante, gracias al financiamiento público pero ya es hora de que los partidos busquen por sus propios medios el dinero para su funcionamiento.

El argumento del Estado para mantener la relación económica es la fragilidad de estas instituciones de ser corrompidas por el dinero del narcotráfico, de actividades ilícitas o incluso ser controlados por empresas privadas y derivar en instituciones comprometidas con el poder económico.

Un punto para aclarar es la participación del IFE en las elecciones. El Instituto Federal Electoral es el encargado de organizar, efectuar y calificar las elecciones federales, así como todo lo concerniente para elaborar un proceso electoral, por ejemplo, campañas para que los ciudadanos obtengan su credencial para votar, capacitación electoral, instalación de casillas, elaboración y supervisión del padrón electoral, etc. El IFE tiene a su cargo la organización y realización de las elecciones para diputados federales,

senadores y Presidente de la República, únicamente. Cada uno de los Estados de la República incluyendo el Distrito Federal cuenta con su propio Instituto o Consejo Estatal Electoral además de sus leyes para tal efecto y son los encargados de realizar los procesos electorales de cada Estado, ya sea para elegir Gobernador, Congreso local y presidentes municipales. El IFE no tiene ninguna injerencia en los procesos electorales estatales, salvo que se le requiera su asesoría o capacitación.

De manera muy general esta es la evolución del sistema de financiamiento a los partidos políticos en nuestro país hasta llegar a la forma vigente. Se puede considerar como una evolución ya que partimos desde la época en la cual el Estado otorgaba financiamiento indirecto a los partidos políticos opositores al régimen como forma de mantenerlos al margen de la competencia electoral hasta llegar a nuestros días en que el Estado ya no forma parte de la estructura que organiza y califica las elecciones y mucho menos el que distribuye el financiamiento público a los partidos políticos. Tampoco es la autoridad que elige a aquellos partidos que obtienen o pierden su registro.

Revisión de datos

Hasta aquí hemos realizado un recorrido histórico de los partidos políticos y en particular lo relacionado a nuestro país. También ahora ya conocemos como se forma un sistema de partidos y su relación con el sistema electoral. Con la base teórica estudiada continuamos nuestro trabajo con la última parte que consiste en el análisis de algunos datos correspondientes al financiamiento de los partidos políticos en México.

El fundamento jurídico del financiamiento se encuentra ordenado por la Constitución Política en su artículo 41 y a grandes rasgos garantiza a los partidos políticos nacionales su funcionamiento y participación en campañas electorales a través de recursos públicos que serán repartidos de manera equitativa entre los partidos políticos. El mismo artículo deja claro que el financiamiento público tiene que ser superior al de origen privado.

La misma Constitución Política faculta a la legislación electoral, en este caso el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), en temas generales y cuestiones particulares relacionados con el sistema electoral que no se contemplan en la Constitución Política.

Tenemos así, que el artículo 49 del COFIPE establece que el financiamiento público prevalecerá sobre los otros tipos de financiamiento que tienen los partidos políticos, o sea, el financiamiento por militancia, de simpatizantes, por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos y el autofinanciamiento.

En el mismo artículo 49 se especifica quiénes no pueden realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos de ningún tipo y algunas son las siguientes: los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de los Estados; partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras; organismos internacionales; personas que vivan o trabajen en el extranjero; ministros de culto, iglesias y asociaciones de cualquier religión; y, empresas mexicanas de carácter mercantil.

A continuación revisaremos algunos datos que tienen que ver con el financiamiento a los partidos políticos para no quedarnos únicamente con el trabajo teórico.

Los años a considerar son los de 1997, 2000 y 2003. Son las elecciones federales más recientes incluyendo la elección presidencial del año 2000. El financiamiento a los partidos políticos se otorga anualmente y corresponde al rubro de actividades ordinarias permanentes y actividades específicas. Para los tres años que se han escogido por ser año de elecciones federales se agrega el rubro de gastos de campaña y se forma de una cantidad igual a la asignada por concepto de actividades ordinarias permanentes del año de la elección.

En la siguiente tabla observaremos los porcentajes correspondientes al financiamiento total que recibió cada partido en cada uno de los tres años que vamos a trabajar.

Para elaborar la tabla se tomaron los montos totales establecidos por el IFE y fueron los siguientes:

- En 1997 se asignaron recursos a ocho partidos políticos por un monto total de 2,111 millones 493 mil 862 pesos.
- Para el año 2000 los recursos para once partidos políticos fueron de 3,064 millones 092 mil 232 pesos.
- En el año 2003 el total fue de 4,937 millones 046 mil 160 pesos también para once partidos.

FUENTE: Instituto Federal Electoral

Veamos cómo se repartieron los recursos en cada año en la tabla que a continuación se expone.

PORCENTAJE DE FINANCIAMIENTO PARA ELECCION FEDERAL

PARTIDO	% 1997	% 2000	% 2003
PAN	24.97	22.60	26.51
PRI	42.25	30.06	29.27
PRD	18.53	21.43	11.64
PT	9.00	7.10	6.02
PVEM	1.78	8.08	7.44
PC	1.79	—	—
PPS	0.84	—	—
PDM	0.84	—	—
CDPPN	—	1.76	5.03
PCD	—	1.79	—
PSN	—	1.90	4.24
PARM	—	1.75	—

PAS	—	1.75	4.22
DS	—	1.78	—
PLM	—	—	1.90
MP	—	—	1.88
FZ	—	—	1.85
TOTAL	100.00	100.00	100.00

FUENTE: Elaboración propia con información del Instituto Federal Electoral.

ABREVIATURAS: Partido Acción Nacional (PAN), Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del Trabajo (PT), Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Partido Cardenista (PC), Partido Popular Socialista (PPS), Partido Demócrata Mexicano (PDM), Convergencia por la Democracia, Partido Político Nacional (CDPPN), Partido de Centro Democrático (PCD), Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN), Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), Partido Alianza Social (PAS), Democracia Social, Partido Político Nacional (DSPPN), Partido Liberal Mexicano (PLM), México Posible Partido Político (MP), Fuerza Ciudadana Partido Político (FZ).

El financiamiento incluye actividades ordinarias, actividades específicas y para gastos de campaña.

Debido a que el financiamiento tiene una relación directa con los resultados electorales de los partidos políticos entonces nos refleja la variación en las cantidades recibidas por los partidos. Esto quiere decir que la constancia mantenida por el PAN en materia de financiamiento refleja la misma constancia en resultados electorales con un salto importante en 2003 en materia de recursos monetarios derivado del porcentaje de votos en 2000 (42.5%).

En el caso del PRI se demuestra que tanto en materia electoral como en financiamiento mantiene una baja continua desde 1988 ya que en este año obtuvo apenas arriba del 50% de los votos y en el año 2000 quedó en segundo lugar con el 36.1% de los votos.

Para el PRD las cosas no se ven mejor porque demuestra una inconsistencia en ambos rubros que muchas veces reflejan las luchas internas y confrontaciones al interior del partido. El PRD obtuvo en las elecciones federales de 1994, 1997 y 2000 el tercer lugar en votos siempre por debajo del PRI y PAN. Respecto al financiamiento vemos que siempre obtiene menos recursos que el PRI y el PAN debido a los pobres resultados electorales.

El PT y el PVEM se mantienen dentro del financiamiento porque en las últimas elecciones participaron en alianza con el PRD y con el PAN respectivamente, por lo tanto se benefician en parte por la presencia que tienen estos dos partidos a nivel nacional y es la razón por la cual su financiamiento en el año 2000 y 2003 se mueve poco.

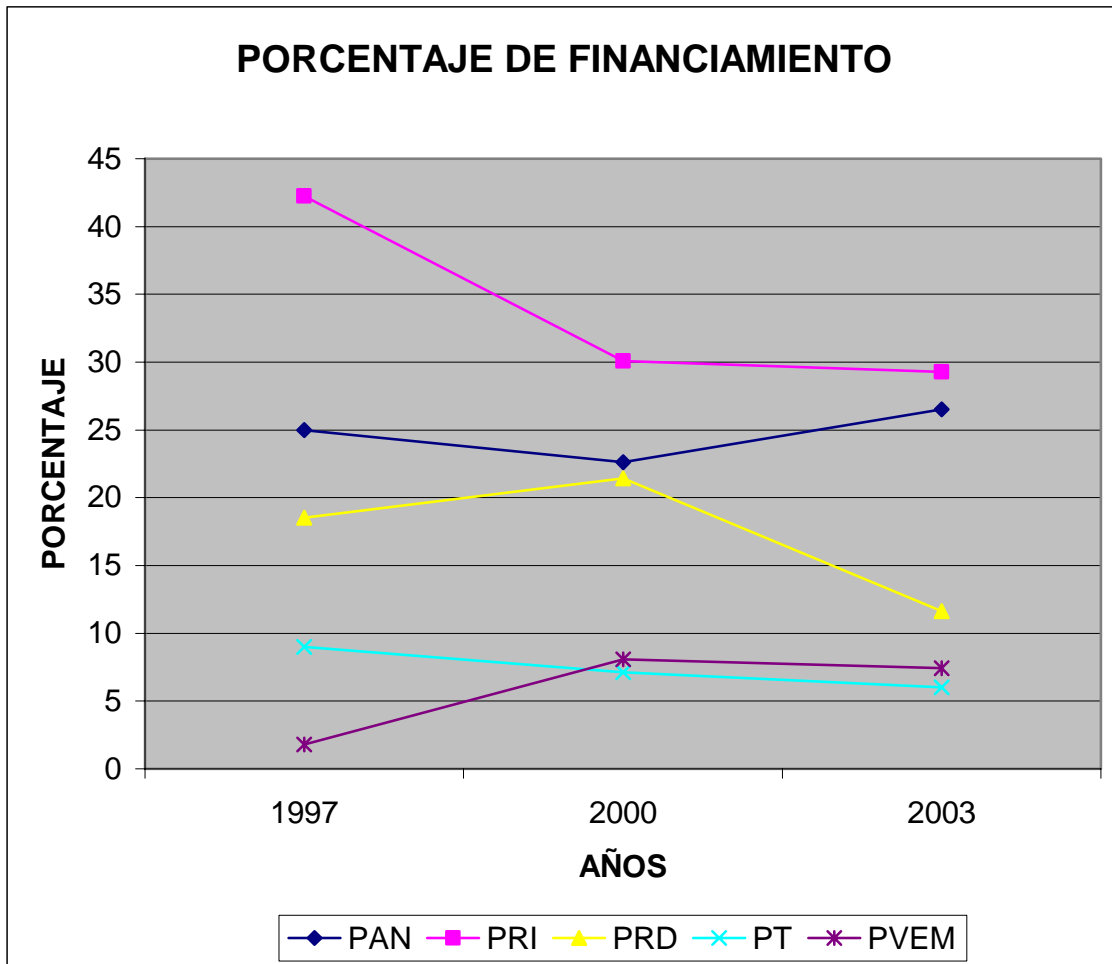
De los siguientes doce partidos políticos se puede decir que su propuesta política tiene poca aceptación o no se llegar a conocer completamente en la población y es la causa por la cual pierden su registro como partido político nacional ante el IFE. El PAS y PSN lograron sortear un proceso electoral (en 2000) pero en el siguiente (2003) no tuvieron el mínimo requerido de la votación total y perdieron el registro.

Otros partidos políticos como PCD, México Posible y Fuerza Ciudadana, entre otros, consiguieron su registro y por lo tanto financiamiento un año antes de la elección pero los resultados electorales no los han favorecido e inmediatamente perdieron su registro ante el IFE.

Tenemos entonces que, de 17 partidos políticos que han participado en un proceso electoral federal desde 1997 a 2003 únicamente seis mantienen su registro ante el IFE. El PAN, PRI y PRD como los tres partidos importantes a nivel nacional, el PT y el PVEM que han formado alianzas electorales con PAN y PRD pero con menor relevancia política a nivel nacional, por último el partido de Convergencia con muy poco peso político.

Con base en los datos de la tabla anterior y con el objeto de entender mejor las variaciones que han tenido los partidos políticos en su financiamiento se presenta la gráfica siguiente y para la cual se apartaron de ella los datos

correspondientes a aquellos partidos políticos que no son constantes en su registro ante la autoridad electoral desde 1997. Por lo tanto tenemos en la gráfica al PAN, PRI, PRD, PT y PVEM.



FUENTE: Elaboración propia con información del Instituto Federal Electoral.

La gráfica muestra de manera más clara el porcentaje de financiamiento otorgado por la autoridad electoral, el IFE, a los partidos en base a los votos obtenidos en las jornadas electorales que se han hecho referencia.

El partido que más retrocedió en las partidas financieras es el PRI. En un período de tiempo de siete años bajaron sus recursos del 42.25% al 29.27%.

Acción Nacional se mantiene dentro de un rango que abarca del 22% al 26%, es decir, en los siete años solamente ha variado su participación en 4 puntos porcentuales.

El PRD tiene altibajos más evidentes, inicia en 1997 con un 18.5% con una ligera mejora en 2000 cuando tiene el 21.45% pero tiene una baja considerable para el año 2003 en donde se sitúa con solo el 11.6% del financiamiento total.

Del PT y el PVEM podemos decir que en los siete años transcurridos no pueden mejorar sus resultados electorales y como resultado se mantienen en la parte baja del financiamiento. Su mejor partida económica la consiguieron en 1997 el PT con 9% y el PVEM en el año 2000 con un 8%, aún no pueden rebasar la barrera del 10%.

Para el proceso federal del año 2000 de manera singular el PRD y el PVEM obtuvieron un alza en sus financiamientos con respecto a tres años antes. En el PRD se explica porque tuvieron buenos resultados electorales en el proceso federal intermedio de 1997 en donde los votos los favorecieron para la integración del Congreso de la Unión. Pero no ocurrió lo mismo con el PRI, PAN y PT que vieron bajar sus participaciones también con respecto a tres años antes.

Sin embargo, para el año 2003 cuatro partidos vieron descender su financiamiento con excepción del PAN que debido a sus buenos resultados en cuestión de votos ganados en el año 2000 fue el único que logro incrementar sus participaciones económicas.

En términos de cantidades totales tenemos que de 1997 a 2000 el financiamiento aumentó un 45.11%, del año 2000 a 2003 el aumento fue de 61.12% pero el incremento relevante es el acumulado de 1997 a 2003 en donde el financiamiento total creció 133.8% de 2,111 millones de pesos a 4,937 millones de pesos. El financiamiento público se aproxima a los 5,000 millones de pesos, entonces ¿cuánto será el financiamiento para el año 2012?, ¿acaso se habrá rebasado para ese entonces la cantidad de los 12 mil millones de pesos o incluso mayor? y aún falta por considerar la apertura política que haya hacia nuevos partidos políticos.

No termina el tema del financiamiento con la entrega de recursos a los partidos políticos y su aprovechamiento para sus actividades y campañas, sino que, deben entregar cuentas de lo utilizado.

Al finalizar un proceso electoral así como anualmente los partidos políticos tienen la obligación de entregar un reporte de sus cuentas y gastos ante el IFE. El informe de gastos de campaña deberán presentarlos los partidos políticos por cada una de las campañas en las que hubieran participado. El informe anual se compone de los ingresos totales y gastos ordinarios efectuados por los partidos durante el ejercicio correspondiente (art. 49-A Cofipe).

Dos casos de financiamiento ilegal

En el año 2000, en pleno período electoral, salieron a la luz pública dos hechos relacionados con el financiamiento de las campañas políticas de ese momento. Tienen relación con el financiamiento ilegal cuyo destino final fueron las campañas electorales del PRI y la de la Alianza por el Cambio que formaron el PAN y el PVEM pero en particular con su candidato Vicente Fox.

Durante el mes de junio del año 2000 se dan a conocer a la opinión pública, cada una por su lado, dos maniobras perfectamente instrumentadas por sus operadores en las cuales se revela las actividades paralelas de financiamiento que realizaron para su beneficio tanto el PRI como la Alianza por el Cambio, todo esto a escaso un mes de la elección presidencial de ese año.

Para las elecciones de julio del año 2000 había indicios de un escenario político electoral disputado en sus resultados. Por las características mismas de la contienda, las finanzas de los partidos se salieron de control causando en los propios partidos violaciones a la ley electoral.

Tenemos que el candidato del PAN Vicente Fox venía arrasando de manera contundente con su presencia con los otros candidatos a la presidencia, incluso así lo hizo para ganar la candidatura presidencial del PAN, pero lo estaba logrando gracias a un eficaz trabajo de mercadotecnia y a la saturación con su imagen mas que con ideas de los medios de comunicación. Sin

embargo, esto se logra solamente con la disposición de recursos económicos en abundancia y que por mucho rebasaron el financiamiento otorgado por el IFE al PAN. El impacto mediático fue tal que el PAN ganó la elección presidencial del año 2000.

Para el PRI y su candidato Francisco Labastida el escenario fue diferente y un poco más complejo, ya que desde el inicio de su campaña y a medida que se acercaba el día de las elecciones Francisco Labastida nunca pudo realmente hacer simpatía con el electorado ni siquiera por tener a su favor toda la estructura del Estado a su servicio. Todos los recursos materiales y económicos con los que contó el PRI en su campaña fueron insuficientes para evitar la derrota.

Tanto el PAN como el PRI dispusieron para sus campañas electorales de recursos económicos de tal magnitud que los propios partidos políticos y sus candidatos no pudieron controlar, cayendo ambos en irregularidades que tuvieron como consecuencia considerable multas por parte del IFE.

De manera muy general se ha establecido la relación de hechos y que más adelante se explicarán de forma concreta pero a continuación entendamos que dice la ley en caso de haber irregularidades en la cuestión del financiamiento.

Quedó establecido páginas atrás que el artículo 41 de la Constitución Política otorga supremacía al financiamiento público de los partidos políticos, ya sea para actividades ordinarias y campañas políticas, por encima del financiamiento privado aún teniendo como origen sus simpatizantes.

La ley al respecto, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), que también ya estudiamos, indica en su artículo 49, párrafo 2, a aquellas personas impedidas para realizar aportaciones o donativos en especie o dinero bajo ninguna circunstancia a los partidos políticos y son para nuestro caso en particular: las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizadas o paraestatales; las personas físicas o morales extranjeras; los organismos internacionales de cualquier naturaleza; las personas que vivan o trabajen en el extranjero; y, las empresas mexicanas de carácter mercantil.

El art. 49-A, párrafo 1 del COFIPE establece:

“Los partidos políticos y las agrupaciones políticas deberán presentar ante la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Instituto Federal Electoral, los informes del monto y origen de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación”.

Sabemos ahora los límites que establecen las leyes. A continuación se explican los hechos que nos trajeron a este tema. Iniciamos con el PAN y después el PRI tal y como lo hicimos líneas atrás.

En el mes de junio del año 2000, Jesús Ortega Martínez en su carácter de representante de la Alianza por México (PRD-PT-PSN-PAS-CD) ante el Consejo General del IFE, presentó una queja en contra de la Alianza por el Cambio (PAN-PVEM) por presuntas irregularidades en el financiamiento de la campaña electoral de 2000. De la misma forma y también en el mes de junio lo hizo el representante del PRI ante el mismo Consejo General, ahora por actos consistentes en la obtención de recursos ilegales y en transferencias y utilización ilegal de fondos en la campaña de Vicente Fox, así como ocultamiento de dicha información a la autoridad electoral.

Según lo explica Jaime Cárdenas Gracia junto con la información publicada en distintos medios de comunicación impresos y de acuerdo a documentos que fueron usados como base por la autoridad electoral para llevar a cabo la investigación de este caso y su posterior sanción, en la campaña de Vicente Fox se recibieron recursos del extranjero así como de empresas mercantiles mexicanas. Este asunto es conocido popularmente como “Amigos de Fox”.

Una empresa llamada Dehydration Technologies Belgium con sede en Bélgica depositó 200 mil dólares en una cuenta a nombre del Instituto Internacional de Finanzas, A. C. con sede en Puebla, a su vez, este Instituto los transfiere a las cuentas de diversas empresas del Sr. Lino Korrodi Cruz, responsable de las finanzas en la campaña de Vicente Fox, entre ellas K-Beta, S. A. de C. V., Grupo Alta tecnología en Impresos, S. A. de C. V. y ST and K de México, S. A. de C. V. Con los recursos en las cuentas de estas compañías se transfieren a las cuentas personales de Laura y Carlota Robinson, las que a su vez compraban cheques de caja para transferir los recursos a Bancomer a la cuenta del Fideicomiso para el Desarrollo y la Democracia en México o para Amigos de Fox, A. C., y en otros casos a diversas personas físicas que convierten en efectivo los cheques.

También está documentado como la Srita. Korrodi giró cheques por un total de 85 mil dólares de una cuenta en un banco de El Paso, Tx., Estados Unidos, a una cuenta de la Srita. Robinson en Banco IXE. Después de recibir estos fondos la Srita. Robinson expidió de su cuenta personal tres cheques para pagar a una cadena de TV 900 mil pesos por la propaganda respectiva de Vicente Fox.

De manera semejante, diversas empresas mexicanas entre ellas Grupo Flexi de León, S. A. de C. V. entregó un cheque de Banamex por 1 millón 150 mil pesos a la empresa K-Beta, S. A. de C. V.

Así quedó documentado ante las autoridades correspondientes la mecánica del financiamiento de la campaña de Vicente Fox.

Ahora tocaba al IFE hacer su trabajo en materia de fiscalización y revisión de cuentas y concluyó que sí había elementos para sancionar al PAN por haber operado junto con Vicente Fox un sistema ilegal de financiamiento paralelo distinto al que establece la ley, consistente en tratar de ocultar el origen de los recursos además de tratar también de evadir la fiscalización de los mismos.

El Consejo General del IFE impuso una multa de 361 millones de pesos al PAN pero en la revisión del caso el Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TRIFE) estimó necesario un aumento en la multa para inhibir en el infractor la intención de reincidir, quedando la multa en un total de 399 millones 135 mil 803 pesos. Como el PVEM hizo alianza con el PAN para esta elección también fue multado con 98 millones 717 mil pesos.

El ex consejero electoral Jaime Cárdenas G. retoma el señalamiento final del IFE en su proyecto de sanción y señala “ésta autoridad considera como agravante que se trató de la omisión de reportar no sólo aportaciones y gastos aislados y esporádicos, sino de un sistema de financiamiento paralelo que operó a favor de Vicente Fox . . . además, se establece que el sistema de transferencia de recursos entre personas físicas y morales que actuaron como intermediarios operó de manera regular y constante en el período en el que Vicente Fox fue aspirante a la candidatura presidencial del PAN, luego en el que fue candidato presidencial del PAN y PVEM, así como durante la campaña electoral para Presidente de la República de la coalición Alianza por el Cambio” (Cárdenas; 2004, p. 81).

Jaime Cárdenas considera que estos hechos significan una contradicción flagrante con el sistema de financiamiento de los partidos políticos previsto en la Constitución y en la leyes secundarias (p. 82, Cárdenas G.) argumento totalmente válido con el ámbito jurídico actual.

En el segundo caso conocido como “pemexgate” el entorno en el cual surgió es exactamente el mismo de nuestro caso anterior, o sea, las elecciones de julio de 2000 y consiste en el desvío de recursos por parte de Petróleos Mexicanos hacia el PRI vía el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana.

EL IFE tuvo información de la desaparecida Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y otras dependencias públicas del manejo de recursos que hacía el PRI provenientes de dependencias federales y actuó en consecuencia denunciando ante la Procuraduría General de la República (PGR) presumibles conductas ilícitas.

El IFE pudo acreditar ante la PGR, entre muchos otros, los siguientes hechos:

- El convenio administrativo 9399, por medio del cual PEMEX otorgó un préstamo al Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM) por la cantidad de 640 millones de pesos.
- El cheque emitido por PEMEX a favor del STPRM por 640 millones de pesos.
- El recibo por 640 millones de pesos firmado por Carlos Romero Deschamps y Luis Ricardo Aldana dirigentes del STPRM (éste último Senador de la República por el PRI, período 2000-2006).
- El depósito del cheque de PEMEX a favor del STPRM en Banco Mercantil del Norte, S. A, (Banorte) por 640 millones de pesos.
- El escrito de fecha 8 de junio de 2000, del secretario tesorero del STPRM Luis Ricardo Aldana, mediante el que autoriza a la caja general de Banorte, S. A. a entregar a Elpidio López López, Melitón Cázares Castro, Alonso Veraza López, Gerardo Trejo Mejía, Andrés Heredia Jiménez y Joel Hortiales Pacheco diversas cantidades de dinero del STPRM a través de traslado de valores”.
- Ochenta y seis comprobantes de servicio de traslado de valores en tránsito del Grupo Financiero Banorte a través de los cuales fueron

entregados en efectivo diversas cantidades de dinero que suman un total de 640 millones de pesos. De esa cantidad, 500 millones de pesos fueron entregados a las personas autorizadas por el secretario tesorero del STPRM, en tanto que los 150 millones restantes se dispusieron personalmente por el tesorero del STPRM.

- Cinco de las personas autorizadas para realizar los retiros eran funcionarios de alto nivel del PRI. Cuatro de ellos laboraban en la Secretaría de Administración y Finanzas de dicho partido y el otro era encargado de la Coordinación Administrativa de la Secretaría de Elecciones.
- Ninguno de los funcionarios del PRI ni Andrés Heredia, quedaron aislados entre sí al momento de los retiros. Entre todos ellos existió una conexión para recoger el dinero.
- Los retiros se efectuaron entre el 9 y el 20 de junio de 2000.

A partir de esos hechos, la autoridad (el IFE) realizó una serie de razonamientos consistentes en:

- El cobro de 500 millones de pesos fue realizado por un grupo de seis personas organizados y relacionados entre sí. El común de cinco de las seis personas es la pertenencia al PRI.
- El dinero se recibió en un breve plazo de tiempo, en efectivo y de manera coordinada.
- Los retiros no fueron eventos particulares, se trató de una sola operación compuesta de acciones particulares.
- Existen cuatro perspectivas: la temporal, espacial, material y personal. Estas demuestran la existencia de un proceso concatenado hasta el retiro total de los 500 millones de pesos. Existe unidad porque todos los retiros se llevaron a cabo en la misma sucursal bancaria. Los retiros fueron realizados de forma homogénea. Se trataba de personas con un vínculo estrecho e importante con el PRI, la mayoría relacionada con las actividades financieras.
- Llama la atención que el STPRM entregue sumas millonarias de dinero en efectivo a altos funcionarios de los órganos de finanzas y elecciones de un partido político.
- Los razonamientos anteriores permiten concluir que el dinero retirado ingresó al patrimonio del PRI.

La sanción fue determinada por el Consejo General del IFE el 14 de marzo de 2003, en 1,000 millones de pesos por no haber reportado el PRI a la autoridad electoral ingresos por un monto de 500 millones de pesos, y por superarse los montos de aportación de una organización social adherente al citado partido.

El Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación confirmó la decisión del Consejo General del IFE en una votación muy dividida, cuatro votos a favor de la confirmación de la multa y tres votos en contra. La principal polémica entre los magistrados electorales estribó en si los recursos del STPRM habían ingresado efectivamente al PRI.

La exposición de argumentos y de razonamientos para llegar a una sanción económica es parte de un trabajo de investigación jurídica del ex consejero electoral Jaime Cárdenas Gracia.

Con los elementos que tenemos según el estudio realizado de los dos casos podemos concluir que tanto el PRI como el PAN hicieron todo lo que estuvo a su alcance para conservar la Presidencia de la República, el primero, y el segundo para ganarla, como finalmente ocurrió, pero sin importarles demasiado la violación al marco legal. Entonces vemos que las instituciones políticas y sus dirigentes como representantes de éstas ante la sociedad son los primeros en burlar la ley tratando de ocultar u omitir premeditadamente sus acciones.

Mientras unos buscan conservar el poder con todos sus privilegios otros lo buscan a cualquier costo.

No importa cuantas faltas se cometan a la ley o leyes si el objetivo deseado se alcanza, ya que las mismas leyes no contemplan o la negociación política lo permite perder o conservar el cargo que haya otorgado el voto popular, es decir, todo aquel candidato que gana una elección sin importar el monto de los recursos usados ya sean legales o ilegales y si lo detecta la autoridad no pierde el cargo, lo que puede ocurrir es una sanción al partido político que lo postuló o en un caso extremo de exhaustiva investigación la anulación de la elección para efectuarla nuevamente.

Como podemos darnos cuenta los recursos destinados por la autoridad electoral a los partidos políticos para sus campañas electorales aunque son cuantiosos son al mismo tiempo insuficientes según la perspectiva de los partidos porque buscan distintas formas de financiarse ilegalmente. Ante tal situación sería bueno considerar por parte de los legisladores una reforma en materia de financiamiento en la cual cada partido político busque sus propios recursos y aquellos que les destina el Estado se usen en más y mejores programas sociales que mucha falta hacen al país y lograrían un mejor desarrollo humano.

La institución electoral

“El 2 de julio de 1988, las evidencias de fraude (junto con el ocultamiento y la posterior destrucción de evidencias) hicieron pedazos a todo lo que le restaba de credibilidad al aparato electoral controlado por el partido hegemónico. Todavía en 1989, apenas una quinta parte de los ciudadanos pensaba que el PRI efectivamente había ganado las elecciones” (Schedler; 2001, p.57).

Fueron las elecciones federales de 1988 las últimas que se llevaron a cabo bajo la supervisión de la Comisión Federal Electoral (CFE). La antigua Comisión Federal Electoral fue durante muchos años la encargada de organizar y efectuar los procesos electorales y la Cámara de Diputados asumía funciones de colegio electoral para calificar las elecciones. Pero la tarea política a realizar por parte de la CFE era como medio de control gubernamental de los procesos electorales y de sus participantes así como filtro de acceso al sistema de partidos.

Ningún partido político opositor al régimen priísta podía participar en la arena política si no tenía el registro de la CFE. Ante tal condición solo les quedaba la clandestinidad, sin embargo, al ser clandestinos eran fácil objeto de represión por parte del gobierno, o sea, los tenían bajo su control.

Durante la existencia de la Comisión Federal Electoral estuvo dominada por el PRI, ya que su composición tenía relación directa tanto con el número

de diputados y senadores en el Congreso de la Unión así como con el número de partidos que tenían registro ante la Comisión Federal Electoral y como sabemos durante décadas el PRI fue el único partido gobernante y dominante en los ámbitos políticos, económicos y sociales del país y la CFE no estuvo fuera de la regla.

El sexenio de Miguel De la Madrid (1982-1988) se desarrolló bajo una permanente crisis económica que tuvo se mayor repercusión en las clases sociales media y baja que hicieron valer su rechazo, al régimen priísta en general y al gobierno en turno en particular, en las urnas aquel mes de julio de 1988.

Aquellas elecciones de 1988 tienen el registro como las más cerradas en la historia contemporánea del país y en las que el PRI obtuvo el menor porcentaje de votos en décadas apenas por arriba del 50% de la votación total.

Con un escenario electoral lleno de irregularidades y el ambiente político y social inestable, el gobierno pudo todavía manejar tal crisis a su favor y aún con el control de los órganos electorales dio el triunfo al candidato del PRI Carlos Salinas de Gortari para el período 1988-1994, quien asumió el gobierno en el descrédito total.

El nuevo gobierno tenía la tarea de realizar un trabajo que limpiara su imagen y ganar la credibilidad del pueblo convirtiendo lo ilegítimo de su elección en un gobierno legítimo con acciones concretas que hicieran lucir al gobierno y ganar la confianza de sus rivales políticos.

Derivada de la crisis electoral de 1988 el gobierno convocó a los interesados en la materia a una nueva jornada de reforma electoral que ayudara a resarcir la credibilidad en los procesos electorales para evitar un alejamiento entre los actores y partidos políticos y el gobierno.

Así surgió la reforma electoral de 1989-90 que trajo un ordenamiento federal electoral nuevo: el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

Como resultado de la reforma electoral se crea el Instituto Federal Electoral en el mes de octubre de 1990 cuyo órgano superior de dirección es el Consejo General. El Consejo General del nuevo IFE, como parte central del instituto,

estaba formado por un Presidente (Secretario de Gobernación), representantes de los partidos políticos con representación en el Congreso de la Unión, representantes de los partidos políticos con registro y, la novedad del nuevo Consejo General, seis personas sin relación alguna con los partidos políticos e independientes de la esfera del poder público, llamados consejeros magistrados y que debían recibir el visto bueno de la Cámara de Diputados.

Con la integración de seis personas al Consejo General ajenas a cualquier órgano e institución de gobierno se concedió al IFE el beneficio de la duda en su papel de nueva autoridad electoral federal.

El recién creado IFE asumió su responsabilidad y presionado por el tiempo llevó a cabo la elección intermedia de 1991 en la cual el PRI mostró una recuperación con respecto a la votación obtenida tres años antes provocando así diversas impugnaciones de los partidos de oposición ante el IFE pero que pudo sacar adelante sin mayores problemas.

Para 1993 se realizan nuevamente jornadas electorales impulsadas por los partidos políticos de oposición cuyo objetivo fue dar más impulso a la autonomía del IFE ya que estaban próximas las elecciones presidenciales de 1994 y necesitaban un árbitro más imparcial.

Tenemos entonces como resultado de las negociaciones entre partidos políticos y el gobierno un nuevo proceso para cambiar a los consejeros magistrados por seis consejeros ciudadanos con derecho de voz y voto en el Consejo General del instituto. Con la nueva generación de consejeros ciudadanos se lograba mayor independencia en las decisiones del instituto, hasta cierto punto, ya que el Presidente del Consejo General seguía siendo el Secretario de Gobernación y continuaba influyendo con el peso político que el cargo representa.

Como el cargo de presidente del Consejo General del IFE le tocaba asumirlo al Secretario de Gobernación en turno, tenemos que de la creación del IFE en 1991 a 1992 como presidente a Fernando Gutiérrez Barrios; en 1993 a José Patrocinio González Blanco Garrido; en 1994 Jorge Carpizo; en 1995 a Esteban Moctezuma Barragán; y, como último presidente de noviembre de 1995 a septiembre de 1996 a Emilio Chuayffet.

Podemos resumir que durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari se efectuaron tres reformas electorales de importancia en donde el gobierno logró una credibilidad y estabilidad político electoral y se creó un instituto electoral que poco a poco fue tomando distancia con respecto a los órganos de control político.

La siguiente reforma electoral ocurrió en 1995-1996 en donde se otorga total autonomía al IFE, además se establece la nueva composición del Consejo General en el cual se elimina como presidente del Consejo al Secretario de Gobernación y se establece el tiempo de duración en el cargo a los nuevos consejeros. De esta forma, el nuevo Consejo General se integró por un consejero presidente y ocho consejeros electorales y son los únicos miembros con derecho a voto dentro del consejo, y su duración en el cargo será de siete años a partir del mes de octubre de 1996 al mes de septiembre de 2003.

Los consejeros electorales junto con el consejero presidente serían nombrados por las dos terceras partes de los votos de la Cámara de Diputados y tendrían la característica de ser personas ajenas al ámbito político con la finalidad de realizar su trabajo con independencia y lejos de presiones políticas.

El recién nombrado Consejo General asumió funciones en octubre de 1996 con la tarea inmediata de preparar el proceso electoral de julio de 1997. En estas elecciones el PRI perdió la capital del país (que por primera vez elegía en las urnas al jefe de gobierno del D.F.) y la mayoría en la Cámara de Diputados en el Congreso federal.

Con la última reforma electoral relevante ocurrida en 1996 se han llevado a cabo los últimos tres procesos electorales federales (1997, 2000 y 2003) y bajo la conducción y continuidad de un mismo órgano electoral se han unificado criterios al momento de calificar las elecciones junto con la confianza que han otorgado al instituto los partidos políticos.

En el mes de octubre de 2003 se eligió a los integrantes del actual Consejo General del IFE y que durarán en funciones hasta el 2010 y bajo su cargo tendrán los procesos electorales de 2006 y 2009.

Presupuesto del IFE

El Instituto Federal Electoral (IFE) surgió de la reforma electoral de 1989-90 para asumir una posición importante en lo que se refiere a la organización y conducción de los procesos electorales federales.

El IFE es la autoridad responsable de organizar las elecciones para renovar los poderes Ejecutivo y Legislativo. Para realizar ésta tarea se apoya en una base importante de personas dedicadas de tiempo completo a la función electoral, es decir, desde su creación se tuvo como objetivo depositar en los profesionales de la materia, en los niveles directivos y operativos principalmente, los procesos electorales federales.

Organizar las elecciones es el objetivo del IFE pero para llegar a este punto es necesario complementarlo con algunas otras actividades que también conciernen al IFE de manera directa como las actividades relativas al padrón electoral, las tareas de educación cívica, el financiamiento público a partidos políticos y agrupaciones políticas nacionales y fiscalización de los recursos, la capacitación electoral de los ciudadanos, la preparación y desarrollo de la jornada electoral y la calificación de los resultados electorales.

Ahora tenemos un nuevo elemento que no se había tenido en cuenta pero que también participa en la recepción del financiamiento público que otorga el IFE anualmente. Estamos hablando de las agrupaciones políticas nacionales (APN) y que son definidas, según el art. 33 del COFIPE, como “ . . . formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada. Las agrupaciones políticas nacionales no podrán utilizar bajo ninguna circunstancia las denominaciones de partido o partido político”.

Las agrupaciones políticas tienen derecho a recibir financiamiento público para sus actividades ordinarias y gastos de campaña, participar en la educación cívica de los ciudadanos así como realizar investigación y

participar en procesos electorales federales solo mediante acuerdo de participación con un partido político, entre algunas otras.

Las agrupaciones políticas tienen la obligación de entregar sus cuentas por el uso de recursos al IFE así como someterse a sus procesos de fiscalización y enterar a la autoridad de todos sus actividades al igual que lo hacen los partidos políticos. En cuestión de restricciones para recibir financiamiento tienen las mismas a las que son sujetos los partidos políticos.

Para las agrupaciones políticas al igual que para los partidos políticos no existe un mínimo o máximo respecto a la cantidad que deban haber, pero al ser los requisitos de registro ante el IFE más flexibles para una agrupación política dan origen a un número tan elevado con respecto al número de partidos políticos, por ejemplo, en 1997 habían 12 agrupaciones, en el año 2000 eran 41, para el año 2003 un total de 76 y en el 2005 existen 68.

El IFE es un organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios y por consiguiente recibe para su operación recursos económicos de la Federación que le son asignados anualmente por el Congreso de la Unión vía el Presupuesto de Egresos de la Federación.

El presupuesto anual que recibe el IFE se usa principalmente para sus gastos de operación y para garantizar el financiamiento que otorga la ley a los partidos políticos y agrupaciones políticas nacionales.

En la siguiente tabla observamos el presupuesto anual del IFE y el financiamiento que otorga.

**FINANCIAMIENTO ANUAL PARA AGRUPACIONES POLÍTICAS Y
PARTIDOS POLÍTICOS Y PRESUPUESTO ANUAL DEL IFE**
(millones de pesos)

AÑO	APN's (1)	PARTIDOS P. (2)	TOTAL (1+2)	PRESUPUESTO DEL IFE
1997	20,635,016	2,111,493,862	2,132,128,878	2,943,500,000
1998	20,112,075	1,046,566,955	1,066,679,030	3,064,611,900
1999	23,854,932	1,312,364,395	1,336,219,327	3,371,458,719
2000	30,009,122	3,064,092,233	3,094,101,355	8,453,654,073
2001	44,131,395	2,250,685,593	2,294,816,988	5,294,158,299
2002	46,073,176	2,382,279,716	2,428,352,892	5,795,312,980
2003	48,432,239	4,937,046,161	4,985,478,400	11,095,945,771
2004	35,716,604	1,838,528,398	1,874,245,002	5,468,294,995
2005	15,629,243	1,953,655,352	1,969,284,595	6,398,053,135

Abreviaturas: APN's agrupaciones políticas nacionales; Partidos.P. partidos políticos.
Elaboración propia con información del IFE y Congreso de la Unión, Presupuesto de Egresos para los Ejercicios fiscales de 1997 a 2005.

El porcentaje que otorga el IFE a los institutos políticos (agrupaciones políticas nacionales y partidos políticos) con respecto a su presupuesto es el siguiente: para 1997 es 74.43%, para 1998 es 34.80%, en 1999 representó el 39.63% del total, año 2000 36.60%, para 2001 el 43.34%, para 2002 el 41.90%, en 2003 fue de 44.93%, año 2004 el 34.27% y para el año 2005 el 30.77%. El resto del porcentaje anual lo utiliza el IFE para su operación.

A primera vista observamos que cada año va en aumento el presupuesto total del IFE pero en los años 2000 y 2003 aumenta más del doble con respecto al año inmediato anterior debido a que en estos años hubieron elecciones federales y los partidos políticos reciben una cantidad igual a su presupuesto del año anterior para solventar sus campañas políticas.

De esta forma creo haber explicado los argumentos teóricos que dan forma al sistema de partidos y al sistema electoral complementado con el uso de datos oficiales que son manejados con relación al tema del financiamiento público a los partidos en México, y poder contribuir a su entendimiento para un mejor análisis del proceso del financiamiento a los partidos políticos en nuestro país en particular, y para otros países en lo general.

CONCLUSIONES

El tema del financiamiento a los partidos siempre es polémico en cualquier país y con mayor énfasis en donde el Estado es el responsable de garantizar económicamente la existencia de los partidos. En países como España y México en los cuales es importante para la sociedad la existencia de partidos políticos diversos, el Estado contribuyó para la formación del sistema de partidos, pero una vez creados e institucionalizados es responsabilidad y obligación de los propios partidos reunir los recursos suficientes para sus actividades ordinarias y campañas políticas.

La desventaja del financiamiento privado frente al financiamiento público ha generado obstáculos desde el punto de vista de los principios democráticos. El impedimento para los recursos privados en campañas políticas es que a través de los fondos privados se compra la influencia sobre futuros gobernantes por parte de importantes grupos o personas económicamente, lo que haría que los candidatos electos se alejaran de los intereses ciudadanos que dicen representar.

La justificación del financiamiento público se resume en cuatro medidas: la limitación y eliminación de la corrupción política, obligación de los partidos a entregar cuentas a la autoridad competente sobre recursos y gastos para conocer los intereses que representan sus contribuyentes, reducir la distancia política entre partidos mediante el control de importantes recursos económicos y establecer un control en los costos de la política.

En países industrializados y desarrollados en las tareas democráticas como Alemania y Estados Unidos, el financiamiento público alcanza como máximo el 50% de los ingresos de los partidos y pueden utilizarse sólo para campañas políticas, el otro 50% es tarea de los partidos recaudarlo.

Los problemas de nuestro país son demasiados y en todos los ámbitos, el tema revisado nos informa que la falta de una cultura política democrática es uno de los obstáculos para permitir a los partidos políticos un financiamiento privado mayoritario porque puede ser usado como medio de corrupción,

tráfico de influencias e incluso lavado de dinero. Pero el antídoto para evitar estos casos es la elaboración de una legislación eficaz y precisa que regule el financiamiento privado en todos los aspectos.

Es demasiado pedir una cultura política democrática en un país en el cual no se alcanzan a cubrir las necesidades básicas como alimentación y educación y el nivel socioeconómico del grueso de la población es de medio a bajo. Es difícil entonces que el trabajador promedio, aquel que sale de su hogar con destino al trabajo antes del amanecer y regresa diez o doce horas después, se interese en participar en los partidos políticos y menos aportar donativos, si de ellos únicamente a recibido promesas de campaña y noticias negativas por conflictos de intereses al interior de los partidos políticos.

El hecho de que el Estado financie a los partidos siempre ha sido una medida poco popular ya que existen terrenos más propicios a los cuales destinar los recursos que se destinan a los partidos políticos. El financiamiento a los partidos políticos provoca una degradación en la opinión pública de los partidos.

Si los partidos políticos trataran de profesionalizarse en todas sus áreas y dejar a un lado sus revanchas y conflictos internos ayudarían de forma importante al desarrollo del país, además de influir en mayor medida, en la participación política de los ciudadanos.

De los partidos políticos existentes en este momento o representantes populares cuál de ellos se ha acercado a nuestra comunidad o colonia a preguntar nuestras necesidades en materia social o someterse a una evaluación sobre su desempeño político. Si los partidos no lo hacen mucho menos el diputado o los diputados elegidos en nuestro distrito electoral y que forma parte de algún partido político.

No podemos como nación permitir que el Estado continúe financiando a los partidos con cantidades estratosféricas y tampoco que los partidos con todo tipo de recursos a su alcance sigan velando por los intereses de sus dirigentes y su clase política.

El financiamiento a los partidos tanto en México como en el extranjero se ha puesto en la mesa con el objetivo que cada uno de nosotros realice su

análisis y proponga sus conclusiones, y considere si éste tema junto al tema de los partidos políticos es importante en la realidad política del país o es un tema de poca importancia y que al paso del tiempo se olvidan.

BIografía Básica

Alcocer V., Jorge (Compilador), *Dinero y Partidos*, Nuevo Horizonte Editores/CEPNA/Fundación Friedrich Ebert, México, 1993.

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

Alexander, Herbert, “Financiamiento en Estados Unidos”, en *Aspectos Jurídicos del Financiamiento de los Partidos Políticos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1993.

Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, Ediciones Cal y Arena, México, 2000.

Cárdenas Gracia, Jaime F., “Partidos Políticos y Democracia”, en *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, núm. 8., I.F.E., México, 1996.

_____, “El financiamiento privado y su contexto” en Jorge Alcocer (Comp.).

_____, *Lecciones de los asuntos PEMEX y Amigos de Fox*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2004.

Del Castillo, Pilar, “La financiación de los partidos políticos: propuestas para una reforma”, en *Aspectos Jurídicos del Financiamiento de los Partidos Políticos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1993.

Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, F.C.E., México, 1974.

Espinoza Toledo, Ricardo y Yolanda Meyenberg, “Un intento fallido de reconfiguración del sistema de partidos en México”, en Yolanda Meyenberg (Coord.), *El dos de julio: Reflexiones posteriores*, FLACSO - U.A.M.-I. - Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 2001.

Ferreira Rubio, Delia M., *Financiamiento de Partidos Políticos*, CIEDLA-Fundación Konrad Adenauer, Argentina, 1997.

Martínez Sospedra, Manuel, *Introducción a los partidos políticos*, Ariel, España, 1996.

Molinar Horcasitas, Juan, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, Ediciones Cal y Arena, México, 1991.

Oñate, Pablo, “Los Partidos Políticos”, en Rafael del Águila (Editor): *Manual de Ciencia Política*, Ed. Trotta, Madrid, 1997.

Paoli Bolio, Francisco J., “Sistema mexicano de partidos en los años ochenta”, en Patricia Galeana (Comp.) *El Camino de la democracia en México*, Archivo General de la Nación-Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1998.

Salgado Loyo, Alfredo, “El financiamiento público de los partidos políticos” en Jorge Alcocer (Comp.).

Santiago Castillo, Javier, “La reforma legal sobre prerrogativas a los partidos políticos 1993-1994”, en *Polis 94*, U.A.M.-I., México, 1995.

_____, “Las repercusiones políticas del financiamiento público a los partidos políticos”, en *Polis 96*, U.A.M.-I., México, 1997.

Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Universidad, Madrid, 2000.

Schedler, Andreas “La conflictiva construcción de la confianza electoral: el Consejo General del Instituto Federal Electoral, 1990-2000” en Yolanda Meyenberg (Coord.), *El dos de julio: Reflexiones posteriores*, FLACSO - U.A.M.-I. - Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 2001.

Valdés, Leonardo, “Sistemas Electorales y de partidos”, en *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, núm. 7, I.F.E., México, 1997.

Woldenberg, José, “Sobre el financiamiento de los partidos políticos” en Jorge Alcocer (Comp.).

BIBLIOGRAFÍA DE CONSULTA

Carrillo, Manuel y Alonso Lujambio (Coordinadores), *Dinero y contienda político – electoral*, F.C.E.- I.F.E., México, 2003.

Woldenberg, José, *La Construcción de la Democracia*, Plaza y Janés, México, 2002.

Revista: *Voz y Voto*, No. 128, 1° de octubre de 2003, México.

INTERNET

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/pdf/1.pdf

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/pdf/5.pdf

www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/presupuesto

www.ife.org.mx

www.eluniversal.com.mx

www.observatec.com Observatorio de Medios

www.proceso.com

www.reforma.com

