

EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, ¿PANACEA PARA NUESTRO SISTEMA ELECTORAL?

Miguel Ángel Lugo Galicia

Sumario: I. Introducción; II. El financiamiento en la historia legislativa electoral de nuestro país; III. El Derecho Comparado; IV. El financiamiento y el sistema electoral mexicano; V. Perspectiva de la reforma electoral y política 1993-1994.

I. INTRODUCCIÓN

Para entrar de lleno al análisis del tema que nos ocupa, resulta muy conveniente tener una retrospectiva al 4 de marzo de 1990, cuando se conmemoraron los 61 años de vida del otrora Partido Nacional Revolucionario, hoy Partido Revolucionario Institucional, a fin de tener en cuenta los famosos 6 puntos de «renovación institucional» que marcó el «líder nato» de esa organización política:

- a) La competencia a que deben someterse los candidatos del PRI a puestos de elección popular, tanto en el ámbito externo, confrontación con otros partidos, como en el ámbito interno.
- b) El financiamiento «transparente» de los recursos que debe ostentar el partido en sus campañas.
- c) La necesidad de renovación del antiguo IEPES del PRI, dado que ya había cumplido su misión.

EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS,
¿PANACEA PARA NUESTRO SISTEMA ELECTORAL?

- d) El respeto por la organización local y regional del partido, que se ve debilitado frecuentemente cuando se llevan a cabo decisiones «a nivel nacional».
- e) El respeto a la disidencia interna del partido, que tanta falta hizo para evitar que el surgimiento de la «Corriente Democratizadora» deviniera en una nueva organización política ¹.
- f) Que la dirigencia del partido refleje la composición de sectores que lo integran, para que las fuerzas locales y regionales se sientan auténticamente representadas en éste. Considerándose tal perspectiva, surgió el llamado Consejo Político Nacional del PRI ².

Estos cambios de orientación del partido en el poder, así como la definición de «liberalismo social» que hizo el Presidente Salinas ³, marcan la pauta para encarar un serio desafío planteado para el actual régimen: acallar a todos aquellos acerbos críticos que hablan de que en México se vive una *perestroika* sin *glasnot* ⁴.

Pero no sólo eso, también señala un nuevo derrotero en nuestro incipiente Derecho electoral, que parsimoniosamente viene asimilando instituciones clásicas de otras latitudes Por primera vez, aunque ya

¹ Sobre el surgimiento de la Corriente Democratizadora y su separación del PRI, *vid.* Lugo Chávez, Carlos. **Neocardenismo**. México, Instituto de Proposiciones Estratégicas, A.C., 1989, pp.1-23.

² Estos puntos sobre la reforma del PRI los expuso Salinas, con motivo del 61 aniversario del partido. Para una crítica de los mismos, así como del intento de reforma priísta de su XIV Asamblea nacional, *vid.* Cárdenas Gracia, Jaime. **Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos**. México, Fondo de Cultura Económica, 1992, pp.197-202. En igual forma, sobre este intento de cambio, *vid.* Ochoa Sánchez, Miguel Ángel. **Democracia y Oligarquía**. México. Tesis para obtener el grado de Doctor en Derecho. UNAM, 1991, pp.182-192.

³ Definición pronunciada en otro sendo aniversario del PRI, el 63, sobre las críticas que se formularon, inmediatamente al acuñamiento de este concepto, *vid.*, Gutiérrez Espíndola, José Luis. «Las Réplicas al Liberalismo Social», en revista **Nexos**, sección cuadernos, no.46, abril, 1992, pp.1, II, III y IV.

⁴ Cfr. Meyer, Lorenzo. «Límites a la libertad de crítica», en **Excélsior**, 12 de septiembre de 1990, pp.1 y 11A. Asimismo, «Sistemas que permanecen», en **Excélsior**, 24 de octubre de 1990, pp.1 y 10A.

se vislumbró el punto desde 1977, se toca el asunto del financiamiento de los partidos, quizá no se dé la forma más académica y ortodoxa posible ⁵, pero sí con la intensidad suficiente para que el asunto ya no siga siendo uno de los temas «típicamente ignorados» por nuestra legislación electoral ⁶.

Sin embargo, en contraste con el justificado optimismo que desprende la discusión del tema, existe el lado oscuro de la exageración, principalmente hablando por voces oficialistas, que consideran que el culmen de la democratización llega con la transparencia de fondos del partido oficial y por la influencia de otras latitudes, cuando se nos habla de «escándalos terribles» y de la crisis del otrora sólido Estado de Partidos ⁷, enfocando su solución principal en el concepto de la

⁵ Ha sido costumbre en nuestro sistema lanzar «insinuaciones» sobre vínculos ideológicos, además de económicos, de los partidos políticos nacionales con sus similares extranjeros. Por esa proclividad de acuse se eliminó al partido Comunista en 1946 y, en este sentido, no resulta nada raro que el tema de financiamiento adquiera tintes viscerales, que en nada contribuyen a una discusión ponderada del tema y sí, por el contrario, la oscurecen.

En aras de que encuentre a este problema una discusión razonada, sería aconsejable abandonar las estrategias de intimidación, que asumen algunos legisladores para «comprobar datos de supuestos vínculos prohibidos de ciertos partidos», como el PRD y el PAN, o la estrategia de «periodicazos» satanizando las reuniones priístas con empresarios.

En nuestro humilde concepto, deben verse los problemas del financiamiento con objetividad y «sin nacionalismo», en virtud de que nuestra legislación electoral es muy incipiente y, en este sentido, no se señalan «límites precisos» para evaluar cuando una ayuda externa causa «dependencia» y cuando no. Quizá haga falta introducir en el Código Penal, en el capítulo de los «delitos electorales», una figura que se llamase «La Desinformación Electoral», sancionando a la persona o representante del partido (militante) que, sin ofrecer las pruebas pertinentes a la autoridad electoral, acuse públicamente de «traidor o dependiente de entidades extranjeras» a cierto partido político. En este sentido, no se pueden analizar sin apasionamiento realidades muy concretas, como el intenso cabildeo de nuestro gobierno en el Congreso norteamericano, cabildeo que es cuestionado por algunos analistas, o el proselitismo de algunos partidos, allende del Bravo.

Para adoptar una visión equilibrada del tema debemos rehuir «interpretaciones simplificadoras», como la de Jesús González Schmall, que habla de los «supuestos nexos» del PRI con la social democracia y la Internacional Socialista en su libro, **A la democracia sin violencia**. México, EPESSA, 1986. pp.25-27. Fuera de esta interpretación, el libro de González Schmall es una excelente guía que pondera la justificación de la democracia.

⁶ Cfr. Cárdenas Gracia, Jaime. **Crisis de legitimidad y democracia**, op.cit., pp.178-185.

⁷ Sobre el concepto y la problemática del Estado de Partidos *vid.* Leibholz, Gerhard. **Problemas fundamentales de la democracia moderna**. Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1921, pp.13-94. Asimismo, García Pelayo, Manuel. **El Estado de Partidos**, Madrid, Alianza Editorial, 1986, pp.117-136.

transparencia financiera, lo que propicia un mesianismo indeseable que se inoculara en el tema del financiamiento.

Nuestro propósito principal, en este breve análisis, estriba en ponderar objetivamente el papel que juega el financiamiento en nuestro Derecho Electoral y, por ende, su perspectiva en la reforma política que necesariamente se debe instrumentar para 1994.

II. EL FINANCIAMIENTO EN LA HISTORIA ELECTORAL DE NUESTRO PAÍS

La historia de nuestro incipiente Derecho Electoral, para algunos analistas, arranca desde la ley de 1911, considerando que en ese año ocurrió el ascenso de Madero a la presidencia ⁸ y que se abrió una larga lucha, que culminaría en 1929 por institucionalizar la vida política electoral del país ⁹.

En esa balbuceante legislación de 1911 se pusieron las bases generales para elecciones de presidente y diputados, así como requisitos primarios para la integración de los partidos políticos. En misma tesitura se articula la legislación de 1918 ¹⁰.

Hay que esperar hasta 1946 para encontrar ya una legislación más definida sobre elecciones y partidos políticos. Por principio de cuentas, esta legislación estableció como requisitos cuantitativos de los partidos un número mínimo de 30,000 afiliados en todo el país, siempre que, por lo menos en cada una de las dos terceras partes, de las entidades federativas del país, se tuvieran mil miembros.

⁸ El presidente con mayor votación obtenida durante el presente siglo.

⁹ *Vid. Legislación electoral mexicana 1812-1873*. Publicación del **Diario Oficial**. México, Secretaría de Gobernación, 1983. Asimismo, cfr. José Valenzuela, Georgette. **Legislación electoral mexicana 1812-1921. Cambios y Contundidas**, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 1992, pp.29-30.

¹⁰ *Vid. Legislación electoral... Ídem*; José Valenzuela... pp.81-87.

También cabe señalar que en esta regulación se establece que la estructura de un partido debe integrarse por una Asamblea Nacional, un Comité Ejecutivo Nacional y comités directivos en cada entidad federativa. Lo destacable de esta Ley, a nuestro juicio, es la importancia que le da al registro electoral para constituir el reconocimiento jurídico de un partido y cómo obliga a los partidos a no sostener vínculos que «los subordinen» al extranjero. Al amparo de esta normatividad se proscribió en 1946 al Partido Comunista Mexicano, por sus «presuntos nexos» con organizaciones extranjeras ¹¹.

La legislación de 1951 vino a reiterar los requisitos cuantitativos de organización de un partido, aunque cabe decir que complicó dicha organización cuando estableció el mandato de que, cuando menos, en dos terceras partes de las entidades federativas se celebre una asamblea constitutiva, para la aprobación de estatutos, de declaración de principios y de programa de acción. Esta ley también tuvo otro aspecto de rigidez, cuando establecía varias causas de cancelación de registro como lo son: la falta de cumplimiento del programa de acción, disminución del número mínimo de miembros para constituir el partido, por descuido de sus actividades de cultura y divulgación científica y por no apegarse a los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con relación a la forma republicana y democrática de gobierno que, nominalmente, caracteriza a nuestro país. Por último, una nota positiva de esta legislación de 1951 es que reconoce el papel de coadyuvantes del proceso electoral a los partidos políticos y, por tanto, éstos son co responsables, junto con las autoridades, del buen cauce del proceso ¹².

¹¹ Sobre éste y otros tropiezos del antiguo PCM, consúltese a Rodríguez Araujo, Octavio. **La Reforma Política y los partidos en México**. México, Ed. Siglo XXI, 1984, pp.95-105. Asimismo, Fermat Ramírez, Roberto. **Los Partidos Políticos en México**, México, Joaquín Porrúa 1985, pp.70-77.

¹² Esta participación de los partidos en el proceso electoral ha quedado arraigada en nuestro actual COFIPE, ya que los partidos tienen intervención en el Consejo General del IFE, aunque dicha representación se encuentra presidida por el «partido ganador», como posteriormente criticaremos. Al respecto *vid.* Sánchez Gutiérrez Arturo, «Las nuevas condiciones de la competitividad», en las **Elecciones de Salinas**. México, Ed. Plaza y Valdés, 1992, pp.16-26.

EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS,
¿PANACEA PARA NUESTRO SISTEMA ELECTORAL?

En 1963 surge una innovación constitucional legal de suma trascendencia, como fue la instauración de los llamados «diputados de partido», denominación que sufrió severas críticas¹³, pero que tuvo la significativa intención de fortalecer la participación de los partidos minoritarios, a fin de darle la legitimidad de que carecía, para los críticos sistemáticos, al régimen político mexicano¹⁴.

El mecanismo de diputados de partido funcionaba cuando un partido político obtenía al menos el 2.5% de la votación nacional, siempre que no se hubieran logrado 20 escaños por mayoría. El sistema de diputados de partido otorgaba un escaño más a los partidos, siempre y cuando obtuviera un 0.5% de votación al mínimo establecido.

Pero no solamente se estableció como innovación a los diputados de partido, sino también el otorgamiento de exenciones fiscales, siendo éste un adelanto de la reforma constitucional de 1977, debido a que ya se esbozaba el concepto de partido político como entidad de interés público y, por tanto, como una entidad que debe ser apoyada, en el curso de sus actividades, por el Estado. En esta innovación podría verse un ligero antecedente del financiamiento, pero la impresión se desvanece cuando vemos que concretamente estas exenciones se refieren a la liberación del pago de impuesto como el timbre, sobre la renta, sobre espectáculos públicos, etcétera¹⁵. Por último, con relación a las innovaciones de 1963, cabe mencionar que se amplió la regulación de los frentes y coaliciones, lo que también permitió una posibilidad a los partidos de oposición de unirse para hacer causa común contra el PRI.

¹³ Sobre el funcionamiento de los diputados de partido consúltese a Rossell, Mauricio. **La Reforma Política en México y el Tribunal Federal Electoral**, pp.37-41.

¹⁴ *Vid. supra* nota 13.

¹⁵ En otros sistemas jurídicos, como el alemán y el español, se ha cuestionado la validez de conceder prerrogativas fiscales a los partidos, toda vez que se rompe con el principio de igualdad frente al pago de respuestas y otras contribuciones. *Vid.* Del Castillo Vera, Pilar. «La Financiación de los partidos políticos: propuestas para una reforma», en **Aspectos Jurídicos del Financiamiento de los Partidos en México**, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, 1993, pp.79-103.

El siguiente gran paso que se dio para reformar nuestro sistema electoral lo enmarcaron reformas «de oportunidad», como el cambio de porcentaje (del 2.5 al 1.5% de votación) para adjudicar diputados de partido y la reducción de edades para acceder a diputaciones y senadurías, así como para considerar la mayoría de edad, en 1977.

Se introdujeron reformas constitucionales a los artículos 41, 52, 83, 54 y 55 fracción III, así como el 60 párrafo tercero al quinto, y el 97, párrafos tercero y cuarto ¹⁶. Con estos cambios, sobre todo el artículo 41, que, cataloga a los partidos políticos como entidades de interés público, cuyas actividades deben ser protegidas y estimuladas por el Estado, se conformó el panorama propicio para que surgiera toda una regulación maximalista de los partidos políticos, es decir, la Ley de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales, mejor conocida como la LOPPE ¹⁷.

Con la LOPPE nos encontramos la figura del llamado registro condicionado, un registro que permitió, pese a las críticas por el bajo porcentaje de votación requerido, a los partidos políticos de nueva creación o de poca aceptación ideológica, tener la posibilidad de permanecer en el espectro electoral, junto a partidos establecidos ya fuertes, como el PAN y el PRI, siempre que reunieran el 15% de la votación nacional, expectativa que abrió esperanzas a partidos como el PDM y el PSD, partidos cuyo concurso en la actividad electoral ha dependido enormemente del registro condicionado ¹⁸.

¹⁶ Sobre los cambios constitucionales que llevó implícita estructuración del sistema de diputados de partido y algunos aspectos prácticos, cfr. Rossell, Mauricio. **La reforma Política en México... op.cit.**, pp.37-42, así como a Paoli Bolio, Francisco José. **Legislación Electoral y Proceso Político, 1917-1982**. México, Siglo XXI, 1985, p.65.

¹⁷ La LOPPE surge en el marco de la gran «crisis del sistema» que le toca enfrentar al entonces presidente López Portillo. Cfr. Rossell. **La Reforma Política...**, pp.46-47 y Moya Palencia, Mario. **Democracia y Participación**, México, UNAM, 1982, pp.48-49.

¹⁸ Un registro condicionado que, según código electoral delamadrista de 1987, significa una «pérdida de la personalidad de los partidos, como si el registro definitivo no significara una condicionante para esa personalidad. Afortunadamente, el COFIPE corrigió dicha perspectiva.

EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS,
¿PANACEA PARA NUESTRO SISTEMA ELECTORAL?

Para los efectos del breve análisis que emprendemos, ya encontramos en esta regulación del 77 el punto de financiamiento a los partidos, punto que consideramos necesariamente lógico y concatenado a la consideración de los partidos como entidades de interés público, aunque recibió severo cuestionamiento porque, para algunos teóricos y políticos, a pesar de la declaratoria constitucional de los partidos como entidades de interés públicos, dichas organizaciones políticas no tienen una naturaleza absolutamente pública, sino conservan rasgo de índole particular; por lo tanto, resulta injustificable otorgar recursos públicos a los partidos ¹⁹. Por último, antes de abordar las modificaciones electorales que se llevaron a cabo en 1986-87, hay que resaltar que la LOPPE reguló todos los pormenores relativos a la representación proporcional señalando que tenían acceso a ella todos los partidos que obtuvieran el 15% de la votación nacional y que no hubieran obtenido 60 ó más constancias de mayoría. La ley lopezportillista también regula todos los aspectos organizativos de la no muy bien recordada Comisión Federal Electoral.

En 1986 surge otra reforma electoral de trascendencia. Se modificaron varios artículos constitucionales, entre ellos el 52, 53 y 54, para fijar, esencialmente hablando, que existirían 200 curules de representación proporcional, en la Cámara de Diputados, a disposición de los partidos que no obtuvieron menos del 1.5% del total de votación emitido para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, y que no se hubieran pasado del 51% de la votación nacional emitida y que su número de constancias de mayoría relativa no representara un porcentaje del total de la Cámara de Diputados superior o igual a su porcentaje de votos ²⁰. En esta regulación de la representación

¹⁹ *Vid. supra* nota 15.

²⁰ La consolidación del principio de representación proporcional, así como el aumento del número de diputados en la cámara respectiva, eran buenos argumentos para pugnar por la extensión del principio a la cámara senatorial, pero en el terreno del senado no ha prosperado la representación porque, según los legisladores priístas, se distorsionaría la «representación de los Estados», además de que quedarían como obligadas «muchas reformas constitucionales», que transformarían enormemente nuestro sistema representativo.

Sobre esta propuesta y otras que parece quedarán en el tintero de la agenda política 1993-93, *vid.* Ureña, Jaime. «La Reforma Política de baja intensidad», en **La Jornada**, domingo 13 de junio de 1993, p.4-A.

proporcional ya encontramos un vestigio de la no muy recomendable «cláusula de gobernabilidad» que se enseñorea en el actual COFIPE y en nuestra Constitución.

También es de notar que con estos cambios de 1986 1987 el sistema de lo Contencioso Electoral se instauró en nuestro régimen, abriéndose paso el llamado Tribunal de lo Contencioso Electoral, cuya integración mostró una serie de críticas que, a su vez, propiciaron el surgimiento del actual Tribunal Federal Electoral ²¹. La ley electoral delamadrista, el llamado Código Federal Electoral, también se encargó de regular el funcionamiento de la Comisión Federal Electoral, incubando las críticas que propiciarían el surgimiento del actual Instituto Federal Electoral. Por lo que concierne al financiamiento, cabe destacar que el Código Federa Electoral le da la forma que incluso prescribe el COFIPE, es decir, raciona el suministro de recursos por 3 entregas anuales, estimula económicamente a los partidos que desempeñan su función de desarrollar el conocimiento y la divulgación ideológica, etcétera, establece que la parte de la dieta de los diputados de cada partido sea entregada a su asociación política ²².

En este sentido, puede decirse que cuál es el caso de proponer al final de este breve estudio, propuestas que no serán llevadas a cabo. La respuesta a esta interrogante sería que, no obstante ello, es nuestro deber insistir hasta que llegue el día, aunque sea lejano de que se consideran todas las reformas electorales en un paquete integral. Por los últimos acontecimientos que se han dado en el ámbito político, al momento de estructurar estas líneas, julio de 1993, parece ser que en agosto del presente año se introducirá la reforma política que tanto se necesita en el senado, con dos legisladores elegidos por mayoría y uno por representación proporcional. Ojalá que este buen propósito, tan pomposamente anunciado por el líder del PRI, cristalice en el próximo período extraordinario del congreso.

²¹ Si se analizan algunos nombres que han conformado o conforman al Tribunal de lo Contencioso Electoral y al Tribunal Federal Electoral, nos encontramos con personajes muy bien reputados dentro del campo jurídico, como el Dr. Acosta Romero, el Dr. Carrancá y Rivas y el Dr. Cipriano Gómez Lara, etcétera. Desde ese punto de vista, las críticas al funcionamiento de la «judicatura electoral» resultan exageradas, sin tomarse en cuenta interesantes propuestas que han realizado algunos de sus miembros. *Vid.* Gómez Lara, Cipriano y Ortiz Martínez, Carlos. «Una acción de clase en materia electoral federal en México», en **Tendencias Contemporáneas del Derecho Electoral en el Mundo**. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1993, pp.733-740.

Desafortunadamente, estas interesantes proposiciones, se llegan a perder en la vorágine y falta de razonamiento académico que existe en muchas consideraciones del Derecho electoral, por lo que arrecian las críticas contra órganos como el Tribunal Federal Electoral.

²² El COFIPE regula el financiamiento de los artículos en un solo artículo, el 49.

EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS,
¿PANACEA PARA NUESTRO SISTEMA ELECTORAL?

Un último detalle importante que destacar de esta reforma del madrista es el de la supresión del registro condicionado de los partidos, aduciéndose que esta modalidad constituía una «disminución de personalidad de los partidos». Afortunadamente, en la reforma electoral de 1990 se vio que dicha supresión no correspondía a la mentalidad de «apertura democrática» que, en teoría, ha venido orientando las reformas electorales desde 1963 y, por lo tanto, el COFIPE volvió a considerar la figura del registro condicionado ²³.

Sin embargo, no todo lo que conllevó la reforma electoral del 90 fue positivo. Si bien es cierto que en el ámbito constitucional se dan puntualizaciones importantes, como la afiliación libre y no corporativa a las asociaciones políticas, así como la profesionalización del servicio electoral y, por supuesto, el otorgamiento de la responsabilidad compartida entre autoridades y partidos políticos para orientar el proceso electoral, fundándose el Instituto Federal Electoral, cuya modalidad de los consejeros magistrados representó un gran atractivo para acallar las eternas críticas de falta de imparcialidad que tenía la Comisión Federal Electoral. Sin embargo, en la reforma de 1990 permanecieron defectos, como el de la cláusula de gobernabilidad, la persistencia de la autocalificación de la Cámara de Diputados, la persistente tacha a la imparcialidad del Tribunal Federal Electoral, etcétera, son inconvenientes para un pleno cauce del juego democrático, que las actuales negociaciones para la reforma electoral 1993-1994 seguramente analizarán y, en su caso, remediarán para dar otro salto más en la no muy larga, pero tampoco corta, historia de nuestro Derecho electoral ²⁴.

En suma, hemos descrito sucintamente los rasgos principales de esa historia. Como es evidente deducir, el tema del financiamiento es muy reciente, apenas data de unos 16 años a la fecha lo que coloca a

²³ *Vid. supra* nota 20.

²⁴ Hay autores que consideran que éstos no son aspectos negativos y sí, por el contrario, encomiables de la reforma salinista. Al respecto véase a Valadés, Diego y Ruiz Massieu, Mario. **La Transformación del Estado Mexicano**, México, Ed. Diana, 1989, pp.19-43.

nuestro país en un estado de evaluación muy primitivo sobre el punto, toda vez que en otras latitudes se le ha discutido, incluso desde los años 40. Dicho de otra manera, la polémica que se ha levantado recientemente en nuestro país parece más producto del «esnobismo» que del análisis meditado y, en ese sentido, vuelve a plantearse la interrogante: ¿El financiamiento es panacea de nuestra democracia?

III. EL DERECHO COMPARADO

En otros sistemas, el tema del financiamiento sí tiene añejo tratamiento como se demuestra en Estados Unidos. En efecto, en el vecino país del norte, desde 1942, se tiene una legislación especial para limitar la cantidad de recursos que se suministran a los candidatos de la campaña presidencial. Esa limitación fue superada, y sigue siendo superada en la legislación actual, debido a la táctica de «los gastos paralelos» y al pensamiento de que las limitaciones siempre tienen el derecho de apoyar a quien mejor le convenga como candidato ²⁵.

Si a estas consideraciones sobre el financiamiento agregamos otras, en el sentido de que el financiamiento se reparte en las etapas de prenomiación, de las convenciones nacionales y de la lucha electoral propiamente dicha, que las elecciones en Estados Unidos tienen un costo relativamente alto, dada la naturaleza de su sistema presidencial, con poco contenido ideológico, y que cada día es creciente la ayuda gubernamental que reciben los partidos políticos, esbozamos los que son rasgos esenciales del financiamiento en Estados Unidos ²⁶.

²⁵ Sobre el desarrollo, regulación, convenientes e inconvenientes tanto del financiamiento privado, que siempre encuentra «escapes» a las regulaciones, y del público *vid. Liga de Mujeres Votantes de los Estados Unidos. La Elección Presidencial en los Estados Unidos*, Buenos Aires. Ed. Paidós, 1968, pp.162-169. Asimismo, *vid. Wilcox, Clyde*. «La experiencia de los Estados Unidos en la regulación financiera de las campañas políticas», en **Aspectos Jurídicos. op.cit.**, pp.117-127.

²⁶ *Id. supra* nota 25.

EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS,
¿PANACEA PARA NUESTRO SISTEMA ELECTORAL?

En este país no encontramos que sea considerado el financiamiento como el tema «clave» de la democracia norteamericana. Es cierto que genera polémica, cuando se habla del decreciente porcentaje de contribuciones voluntarias que aportan los ciudadanos a los partidos, cuando también se habla del predominio que tiene los ricos en el manejo de los partidos, lo que según aportan las personas según son atendidas. Sin embargo, el tema del financiamiento no es el que más preocupa en la política partidaria norteamericana.

Así, podemos ver que los expertos se interesan en las causas de la «desideologización» de los partidos y, por lo tanto, en cuáles pueden ser las fórmulas para evitar dicho fenómeno ²⁷.

Asimismo, los expertos se preocupan por limitar la duración de la campaña presidencial, la que consideran sumamente larga y complicada, altamente favorecedora del abstencionismo en muchos Estados de la Unión Americana ²⁸.

En esta misma perspectiva los ojos de profanos y entendidos se clavan para analizar las razones que provocan que un partido político, sea el demócrata o sea el republicano, tenga rachas prolongadas en el ejercicio del poder y cómo el partido de oposición debe hacerle para representar una alternativa válida ante el electorado ²⁹.

En suma, sin menospreciar la importancia del financiamiento de los partidos, podemos decir que en Estados Unidos hay otras prioridades que concentran la atención electoral ³⁰. En contraste, se

²⁷ Cfr. Finner, Herman. **Teoría y Práctica del Gobierno Moderno**, Madrid, Ed. Tecnos, 1973.

²⁸ Sobre los argumentos en favor y en contra de reducir la campaña electoral en Estados Unidos cfr. Hess, Stephen. **La Campaña Presidencial en los Estados Unidos de América**, México, Ediciones Gernika, 1988, pp.59-75.

²⁹ Esta tendencia se ha visto, sobre todo, en los largos períodos de hegemonía que sostienen los republicanos sobre los demócratas o viceversa. Al respecto *vid.* Hess, Stephen. **La campaña presidencial en los Estados Unidos...** *op.cit.* pp.127-153. Asimismo, Black, Gordon S. «A theory of Political Ambition: Career Choices and the Role of Structural Incentives», **American Political Science Review**, vol. 66, marzo 1972, pp.144-159.

³⁰ Entre esas prioridades tenemos el cuestionamiento que se hace de la función de los partidos políticos con relación a los grupos de presión que les «ganan en ciertas actividades». Al respecto, consúltese el libro de McFrarland, Andrew S. **Los Grupos de presión, en el congreso norteamericano**. México, Editorial Gernika, 1987.

puede ver que en el Viejo Continente el tema del financiamiento es importante.

En efecto, España e Italia atraviesan casos donde el escándalo financiero de los partidos es mayúsculo, dado el contubernio de altos funcionarios del PSOE español para conceder ventajas, a cambio de algunos favores de investigación, y la «Operación manos limpias» que se vienen operando en Italia, que ha colocado en el centro de la polémica al legendario Giulio Andreotti.

La batahola de estos acontecimientos parece abrumadora y concluyente. Quien observa estos acontecimientos estará tentado a decir que el problema del financiamiento es grave, que se ha extendido como mal generalizado en toda Europa y, por tanto, debe ser combatido.

Contra esta evidencia, es difícil pronunciarse en contra; empero, el problema del financiamiento, si se ve con más profundidad, no es la clave de las reformas políticas más trascendentes en Europa. Si fuera la clave, no sería posible explicar cómo, hasta el momento de escribir estas líneas, el partido de Felipe González marcha a la par con el Partido Popular cuando por lógica sería de esperar que el escándalo financiero hiciera estragos en las filas pesoístas, colocándolas muy por abajo del Popular ³¹.

En esta perspectiva, notamos rasgos semejantes entre la democracia española y la mexicana, ya que ambas democracias constitucionales a los partidos políticos hasta fines de los 70 y manejan con

³¹ Al momento de escribir estas líneas, está claramente delineado el triunfo de Felipe González sobre su contrincante Aznar. Es menester esperar que emerjan análisis más profundos de esta importante contienda, que dio un revés a los que pensábamos que el PSOE tendría muchas dificultades en salir adelante. Lo que sí es cierto, desde ahora se puede aseverar, es que no hay que exagerar la importancia de los «escándalos financieros» en el entendimiento del complejo comportamiento del electorado.

EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS,
¿PANACEA PARA NUESTRO SISTEMA ELECTORAL?

relativa inmadurez el llamado «derecho de los partidos»³². En este sentido, es lógico pensar que las críticas al financiamiento de los partidos se hagan en forma visceral, un tanto ramplona, y sólo se den algunas razonadas, objetivas y sapientes al sistema³³.

Del mismo modo, en Italia hay preocupaciones tanto o más importantes que el financiamiento. La expulsión de Bettino Craxi del Partido Socialista Italiano no es otra cosa que la búsqueda de nueva imagen para los socialistas, que con motivos de la crisis generalizada de la izquierda en el mundo, buscan aprovechar cualquier argumento para presentarse como una opción renovada³⁴.

En todo caso, se puede observar que el problema del financiamiento gira en torno de dos cuestiones fundamentales, como son el mecanismo de la representación proporcional en Italia y el régimen de la concesión de la obra pública, régimen cuya violación fundamental está causando gran parte de los escándalos que se ventilan con la operación «manos limpias». En el caso de la representación proporcional, cabe decir que ésta fomenta el predominio de los partidos débiles, de aquellos que provocan el derrumbe constante de los

³² A este respecto es interesante analizar las consideraciones que presenta José Juan González Encinar, en la **introducción al libro Derecho de Partidos**. Madrid Espasa Calpe, 1992, pp.11-16. En esas consideraciones, el autor coincide con el punto de vista, central, que exteriorizamos en este somero estudio que hacemos. Creemos conveniente reproducir sus ideas: «La lucha contra la corrupción política es un requisito *sine qua non* para la supervivencia de nuestro sistema de gobierno. Toda la vida pública se está contaminando y el ambiente del país comienza a hacerse irrespirable. Urge tomar medidas en este terreno y la máxima responsabilidad corresponde aquí, sin duda, a los partidos.

»Pero al mismo tiempo hay que avanzar en otro plano distinto. En la lucha contra la corrupción hay que tener mucho cuidado para no tirar el niño con el agua sucia de la tinaja...».

³³ Como, a nuestro criterio, sería acortar la duración de las campañas para no evitar que se engrosen los gastos de los partidos y, por tanto, su financiamiento se convierte en auténtico problema.

³⁴ Este tipo de «respuesta», a la crisis, forma parte de la reacción que tienen los italianos contra su partidocracia, contra los privilegios que los partidos se han arrogado «excesivamente» como arquitectos de la agitada democracia italiana. Al respecto del papel de los partidos políticos italianos como artífices de la democracia y, por ende, un llamado a «razonar» las críticas contra la partidocracia, *vid.* Próspero, Michele. «Ascenso y caída del gobierno de los partidos», en **Las Transformaciones a la Democracia**. México. Cambio XXI y Miguel Ángel Porrúa 1993, pp.47-89.

gobiernos en Italia y, por lo tanto, los costos de campaña se encarecen, las cuotas de financiamiento se alzan y, por ende, se pueden producir «incidentes bochornosos».

En suma, el lema medular en la perspectiva electoral italiana es el cambio de la representación proporcional, es decir, la adopción del sistema que se establece en Francia, por citar un ejemplo. Y con esta petición se agrega un matiz especial, que se rigiera a la nivelación de estándares de desarrollo entre los Estados ítalos del sur y los del norte, nivelación que a decir de algunos es fundamental para que no fracase la implantación del blutaje al estilo francés ³⁵.

Si nos ponemos a recapitular, vemos que tampoco el problema del financiamiento es el único en la discusión hispana o ítala, lo que también puede decirse de Francia. En el país galo se preocupan primordialmente de los cambios que se dan entre la representación proporcional y el sistema de mayoría, quedándose este último como el preferido.

Sobre el caso galo también se puede decir que abunda en consideraciones de dos tópicos, que son el de la cohabitación y el de la correlación de fuerzas. De todos son conocidos los análisis que se hacen de los líos que tiene que sortear Mitterrand con personas como Chirac, en el entendido de hacer más llevadera la relación de los socialistas con las fuerzas de oposición ³⁶. Aquí, a diferencia de Italia, no se siente la tensa presión que significan «las manos limpias», sino la presión de la competencia política, que no permite a líderes ni a partidos políticos a conformarse con su posición.

Si ahondamos, veremos que en Francia se discuten con intensidad los problemas sobre usos de medios de comunicación. En particular,

³⁵ Cfr. Sturlesse, Laura. «Sistemas electorales. El caso italiano problemática y perspectivas», en **Tendencias Contemporáneas...**, op.cit., pp.435-457.

³⁶ Una amena interpretación de cómo se desarrolla este estilo de política, en el caso de Francia, la tenemos en el libro de Denis Jambard e Yves Roucaute. **Elogio de la Traición**. Barcelona, Ed. Gedisa, 1988, pp.17-36.

EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS,
¿PANACEA PARA NUESTRO SISTEMA ELECTORAL?

hay que decir que existe una regulación estricta sobre el manejo de las encuestas, sobre los tiempos en radio y televisión y sobre la publicidad comercial a través de carteles, una reglamentación que haría mucha falta en México para evitar tanta pululación de propaganda política. Asimismo, se cuida que exista un buen enfoque pluralista para que no exista la discriminación informativa en los medios de comunicación.

Desde luego, existe regulación sobre el financiamiento de los partidos. Hay topes a las campañas, ya se traten de diputados, de presidente o bien se refieran al Parlamento Europeo ³⁷. Existe también una Comisión Nacional de Gastos de Campaña, conformada por miembros de la Corte de Casación y del Consejo de Estado, que ejerce un buen control sobre los gastos de los partidos, con la posibilidad, inclusive, de consignar penalmente ante el Ministerio Fiscal a aquellos candidatos que no rindan sus cuentas, los cuales, por supuesto, resultan inhabilitados para los cargos que hayan ganado. En esta misma perspectiva, Francia también regula el problema de las donaciones, prohibiendo donaciones hechas por órganos de Derecho privado y por partidos políticos o asociaciones del extranjero ³⁸. Sin embargo, no obstante esta regulación, es evidente que el problema central para la política francesa no es el financiamiento, sino el intrincado juego de fuerzas personales que se ha manifestado desde el advenimiento de la Cuarta República.

Si a este breve panorama agregamos la situación de Latinoamérica, podremos comprobar con claridad la suposición que venimos bosquejando. Así, nos podemos encontrar que en Costa Rica se discute, a raíz de una reforma electoral en 1989, la conveniencia de que el amparo proteja derechos políticos, discusión que también es propia de México ³⁹. En Paraguay, sin duda, el centro de la polémica

³⁷ El artículo 19-1 de la ley No. 77-729 del 7 de julio de 1977, relativa a la elección de representantes ante el Parlamento Europeo, fija un límite de 80 millones de francos, como contribución, para cada lista de candidatos al Parlamento. *vid.* Bon, Pierre. «Campañas electorales en Francia», en **Tendencias Contemporáneas...**, *op.cit.*, p.604.

³⁸ Cfr. Bon..., p.610.

³⁹ Con relación a este problema, *vid.* Brenes C., Gonzalo. «La Organización electoral en Costa Rica» en **Tendencias contemporáneas...**, *op.cit.*, pp. 631-633.

gira en torno a la verificación de la elección presidencial, después de varios años de dictadura militar.

En Brasil la remoción de Collor de Melo y la posibilidad de cambio de presidencialismo a parlamentarismo son los tópicos más palpitantes, junto con los esfuerzos precarios de Itamar Franco por mantener la estabilidad política y material de su gobierno. En Nicaragua siguen siendo tópicos acuciantes la gran influencia de los sandinistas en la sociedad y en el gobierno, las desavenencias entre Violeta Chamorro y algunos políticos estadounidenses, y la conveniencia o inconveniencia de la observación internacional en el desarrollo del proceso electoral ⁴⁰.

Puede pensar que el tema del financiamiento, en contra de lo que estamos señalando, sí tiene actualidad con los casos de Venezuela y de Brasil, cuyos sendos presidentes, Carlos Andrés Pérez y Fernando Collor, fueron destituidos por presuntos actos de corrupción. No obstante que esta impresión parezca certera, más bien estos incidentes «insólitos» en América Latina apuntan a cuestionar, una vez más, la fragilidad de la idea democrática en los países de nuestro continente, toda vez que solamente un esfuerzo «excepcional» de la sociedad civil ha podido hacer cumplir uno de los postulados del Estado de Derecho, es decir, la exigencia de responsabilidad de los gobernantes para con su pueblo, una exigencia que debería tener canales continuos de manifestación, no esporádicos ⁴¹.

En suma, el tema del financiamiento es importante, pero no es el eje total de las reformas institucionales y democráticas en el mundo. Siempre va acompañado de otros temas, como el de la elección presidencial a dos vueltas, el reacomodo de circunscripciones electorales,

⁴⁰ Cfr. Fiallos Oyanguién, Mariano. «Derecho electoral y procesos electorales democráticos. La experiencia de Nicaragua (1984-1990)», en **Tendencias Contemporáneas...**, pp.35-48.

⁴¹ En este punto de vista, al parecer, coinciden muchos análisis sobre los casos Venezuela y Guatemala. Hay que esperar, como en el caso de las elecciones en España, a que maduren los análisis.

el otorgamiento de mayores garantías de imparcialidad en el procedimiento electoral, etcétera. Si surge a primer plano de la palestra, ello se debe principalmente a la atención que demanda el tema de la responsabilidad en el Estado de Derecho, pero no hay que perder de vista, por simple moda, que éste en materia electoral no se da con claridad, imparcialidad y, sobre todo como han aclarado muchos críticos, con credibilidad.

IV. EL FINANCIAMIENTO Y EL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO

¿Cuál es la forma de regulación del financiamiento en nuestro sistema? Dicha regulación depende de los siguientes principios:

- a) Hay un estudio por parte de la autoridad federal, el IFE, sobre los gastos de campaña para diputados y senadores. De ese estudio resulta un cálculo, que es multiplicado por el número de candidatos propietarios a diputados de mayoría relativa, al igual que el de senadores, que presentan los partidos políticos para las elecciones, en los términos del COFIPE ⁴².
- b) El resultado obtenido de esta multiplicación se divide entre la votación nacional emitida, a fin de obtener el valor unitario de los votos.
- c) Dicho valor unitario del voto, a su vez, se multiplica por los votos válidos que hayan obtenido los diferentes partidos con registro condicionado o definitivo, para así determinar la cantidad que le corresponde a cada una de estas entidades de interés público.
- d) Tal cantidad se ministra en tres pagos anuales, del 20% del total, 30% y 50%, con la aclaración de que el segundo y el tercer pago

⁴² Artículo 49 COFIPE.

se pueden incrementar por concepto de actividades generales (en un monto de 10%) y por actividades específicas, entendiéndose por éstas la educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como tareas editoriales. En este caso de actividades específicas, el Consejo General del IFE no puede acordar apoyos en cantidad mayor al 50% anual de los gastos comprobados por dichas actividades ⁴³.

- e) Complementando esta estructura del sistema de financiamiento en el COFIPE, hay que señalar que los partidos reciben el 50% del monto anual del ingreso neto recibido el año inmediato anterior por sus diputados y senadores.

Como claramente se puede observar, de estos fundamentos del sistema, el financiamiento a los partidos tiene las siguientes particularidades.

- a) Favorece a los partidos que obtienen mayor votación, lo cual no resulta nada raro si nos remitimos a algunas legislaciones electorales en el mundo ⁴⁴. Pero en nuestro sistema ese favorecimiento, consideramos que no beneficia en nada la idea de que exista credibilidad del procedimiento electoral.

En efecto, si consideramos que la credibilidad se fortalece si existen, a la par del PRI, opciones confiables para el electorado, dichas opciones no pueden medrar si los partidos de oposición no tienen ni la fuerza ni los recursos suficientes para ser competitivos.

En esta perspectiva, revirtiendo «la lógica del ganador», parecería necesario impulsar a quien menos votos obtuvo, a fin de que ocupe el

⁴³ *Ídem*.

⁴⁴ No obstante ello, tenemos que en algunos países, en cierto tiempo, como Israel y Alemania, se otorgó financiamiento indiscriminado a todos los partidos, independientemente de su votación. Cfr. Berlín Valenzuela, Francisco. «Financiamiento de Partidos Políticos», en **Diccionario Electoral**. San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1989, p.316.

EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS,
¿PANACEA PARA NUESTRO SISTEMA ELECTORAL?

primer lugar de los destinatarios de fondos. Ante esta sugerencia, pudieran oponerse argumentos como los de Calicles, que negarían a los partidos políticos débiles la posibilidad de ser Protegidos por el Derecho electoral. Además, también pudiera decirse que es cuestión propia de cada partido fortalecerse y allegarse de fondos, en donde no debe intervenir el Estado para no frenar la iniciativa de éstos.

En estricto sentido, estos razonamientos serían incuestionables. Pero si se quiere establecer un auténtico sistema competitivo y, por ende, confiable, hay que darle una ayuda a los partidos débiles para que puedan contender con el PRI. Ello supondría tener un efectivo control sobre los partidos, a fin de que verdaderamente cumplan con sus labores educativas, de divulgación ideológica, de proselitismo, etcétera. Sólo así sería plenamente justificable una «ayuda revertida» como la que proponemos.

- b) El sistema que comentamos también adolece de un detalle muy importante como lo es el de la exigencia para presentar una declaración de gastos a los partidos políticos. Tibiamente, el COFIPE señala que las entidades de interés público que regula deben presentar informes al Instituto Federal Electoral sobre el financiamiento público, pero no se hace referencia a balances contables que tengan que presentar los partidos, ni tampoco se menciona la posibilidad de que un órgano independiente del IFE pueda revisar los hipotéticos balances, como sucede en otras legislaciones.

Estas carencias, desde luego, pueden ser explicadas por el relativamente «reciente» desarrollo electoral en nuestro país, por el recelo para aceptar la institución del Tribunal de Cuentas⁴⁵ y por la falta de imparcialidad que ha venido caracterizando a las autoridades electorales, incluso con el surgimiento del IFE, puesto que en opinión de algunos analistas dicha falta de imparcialidad se acabará hasta que el

⁴⁵ Sobre la importancia y justificación del Tribunal de Cuentas en un país típico de esta institución, como Francia, *vid.* Raynaud, Jean, **El Tribunal de Cuentas**. México, F.C.E., 1986, pp.105 y 55.

Secretario de Gobernación deje de tener incumbencia ⁴⁶. Sin embargo, dichas justificaciones deben terminar sobre todo si consideramos el gran desfase que existe entre 1977, año en que se aborda por primer vez el tema del financiamiento en nuestro país, y 1993, 16 años de largo e inexplicable vacío, que sólo se puede comprender si pensamos en la propensión del sistema para no atacar, de fondo, el problema de la impunidad y de la irresponsabilidad gubernamental ⁴⁷.

Afortunadamente, en el actual sexenio se siente la inquietud por concluir con esta propensión, y una mejor forma de hacerlo estriba en el hecho de adaptar esas modalidades de control ensayadas en otras latitudes, lo que no tiene porque restar los rasgos originales de nuestro Derecho electoral.

- c) El sistema que comentamos, aparentemente, tiene la falla de no señalar limitaciones para las contribuciones que puedan recibir, de fuentes privadas, los partidos políticos. Pensamos que es aparentemente porque compartimos la opinión, expresada en otras latitudes, que las contribuciones privadas no se deben limitar, toda vez que tiene todo el derecho del mundo los individuos y las organizaciones no estatales de cooperar, de la mejor forma que sea posible, con el partido de su preferencia. Limitar tal inclinación, como lo hizo la opinión pública que reaccionó violentamente contra el satanizado «cónclave financiero» de priístas y empresarios, simplemente es poner actas inútiles como se ha comprobado, ampliamente, en la experiencia de nuestro vecino del norte, así como en la de países escandinavos ⁴⁸.

⁴⁶ Lamentablemente, parece que no se logrará, en la reforma política 1993-94, que el Secretario de Gobernación no se separará del IFE. Cfr. Ramírez, Carlos. «Indicador Político», en **El Financiero**, martes 15 de junio de 1993, p.43. Ojalá que esta expectativa cambie en el próximo agosto.

⁴⁷ Una propensión valientemente denunciada por José Barragán Barragán. *Vid.* «El presidencialismo mexicano y el sistema de responsabilidad al que está sujeto», en **El Presidencialismo**, primer número de la Revista Jurídica Jalisciense, Universidad de Guadalajara, 1991. pp.17-90.

⁴⁸ Cabe señalar que para los expertos en Derecho electoral la sentencia **Buckey vs. Valeo**, de 1976, pronunciado para la Suprema Corte de los Estados Unidos, es el mito que sirve para apreciar la inutilidad de fijar topes a la financiación privada. Sin embargo, con ello no queremos decir que sea totalmente descabellada la intención, que parece plasmarse para agosto de poner topes a las contribuciones. Simplemente ese tope no debe «ser tajante» y si se quiere adoptarlo parecería conveniente señalar que el financiamiento privado no debe ser mayor, en un porcentaje del 10% al financiamiento público, por ejemplo.

En todo caso, si se quiere controlar la subvención privada se puede recurrir a la expresa prohibición de no-recepción de ayuda foránea, que subordine a organizaciones políticas extranjeras, prohibición que tiene que ser bien regulada por el COFIPE o el Código Penal ⁴⁹.

d) En este orden de ideas, se nota también una total falta de estímulo para que los individuos apoyen al partido de su preferencia, sobre todo en el campo fiscal. En otras latitudes la legislación electoral o la fiscal se encargan de estimular a los contribuyentes, prometiéndoles algunas prerrogativas fiscales para que aumenten los caudales partidarios y lamentablemente, en nuestro concepto, la discusión que se ha levantado en nuestro país, sobre el financiamiento, obligó al partido en el poder y al gobierno a cancelar la posibilidad de conceder exenciones a estímulos fiscales por contribuciones partidarias, cancelación que se hace más conspicua si consideramos la actual política fiscal sobre estímulos y exenciones ⁵⁰.

Quizá se pueda pensar que estas críticas y comentarios que hacemos, acerca del financiamiento, se contradicen, toda vez que en un principio hablamos que se debe revertir el «principio del ganador», a fin de darle oportunidad a los partidos débiles, para posteriormente esbozar la conveniencia de que se estimula el predominio de los grupos económicamente fuertes, que fácilmente harían condicional a un partido hacia su causa.

Efectivamente, pudiera ser que tal riesgo ocurriera. Empero, hay que pensar en términos de «balanceo» entre el financiamiento público y privado a fin de llegar a la conclusión de que un financiamiento exclusivamente público enerva por regla general la perspectiva de un

⁴⁹ Sobre la necesidad de endurecer las sanciones que prevé el título vigésimo cuarto del Código Penal para el Distrito Federal, en materia del fuero común, y para toda la República en materia de fuero federal, *vid.* Cárdenas García, Jaime. «Reforma a la Legislación Electoral», en **Aspectos Jurídicos...**, *op.cit.*, p.183.

⁵⁰ Sin querer copiar enteramente el modelo norteamericano, una modalidad como el *tax check off*.

partido político, que a la manera de la gran crítica que hizo Offe al Estado de Bienestar, pierda el incentivo su capacidad de desarrollo propio para enfrentar una tarea de permanente divulgación ideológica y de conquista de votos ⁵¹. En este sentido, el financiamiento privado entra como una palanca para evitar el anquilosamiento y si se quiere evitar el riesgo de «la supeditación a los intereses privados», el recurso de la «publicidad de contribuciones», a nuestro entender, resultaría una buena advertencia para que el electorado conozca los nombres de las personas que se erijan como «mecenas» de los partidos ⁵².

Por último, hay que considerar la inquietud central que ha movido a este pequeño estudio: ¿El financiamiento es la panacea para democratizar a los partidos ?

Paulatinamente se va definiendo una respuesta negativa a esta inquietud, lo que nos indica que el posible riesgo del balance público-privado del financiamiento se contrarresta tomando en cuenta muchas otras «piezas sueltas» en nuestro Derecho electoral, que deben armarse apropiadamente para construir lo que tanto desea la sociedad civil, es decir, un proceso electoral confiable y transparente.

V. PERSPECTIVAS DE LA REFORMA ELECTORAL 1993 -1994

Después de que quedó perfilado el tema del financiamiento de los partidos como un tópico coyuntural, de relativamente reciente trato en nuestro Derecho electoral y manejado últimamente en forma visceral, cabe formular la siguiente pregunta:

⁵¹ Cfr. Offe, Klaus. **Partidos Políticos y nuevos movimientos sociales**. Madrid. Ed. Sistema 1988, pp.855 y 945.

⁵² Esta publicidad, pensamos, lejos de perjudicar a los partidos los beneficiaría, dando a entender con claridad, en estos tiempos en que todos los partidos se erigen como «*catch all*», quienes los sustentan materialmente.

¿Cuál fue el propósito central de sacar a la palestra esta discusión, que solamente era vista por algunos estudiosos de legislaciones electorales extranjeras?

Pensamos que la intención fue fabricar una salida a la simbiosis tan criticada PRI-Gobierno, que acabase con las ya conocidas diatribas del «carrusel, de la técnica del tamal, del especial tratamiento para el PRI en los medios de comunicación, etcétera». La intención, no podemos negarlo, ha sido plausible. Empero, consideramos que la misma fue mal planteada si ponderamos la forma como se manifestó, es decir, con un aire subrepticio, que dio pábulo a muchas especulaciones, lejos del tono que ha caracterizado el sello de reformas constitucionales y legislativas del actual sexenio, de abierto conocimiento para la opinión pública y de amplio debate entre los diversos sectores de la sociedad civil.

Pero todavía más importante que ello es de notar que en la discusión del tema subyace la orientación que, a nuestro juicio, siempre ha guiado a las reformas electorales en la historia de nuestro país. Ello significa que se piensa en reformas con un eje principal de interés, sin tomarse en cuenta los diversos aspectos, también muy importantes, que se implican para formar un panorama democrático complejo, pero a la vez integral, del Derecho electoral.

Lógicamente, esa línea de cambio produce códigos de una urgencia reducida, como la LOPPE de López Portillo o el Código Federal Electoral delamadrista⁵³. A este respecto, se puede pensar que es natural que existan cambios legislativos, porque las circunstancias del momento ya no son las mismas que en 1977 o que en 1993; no obstante, dos constantes se han mantenido en las discusiones de cambio electoral: la debilidad de los partidos de oposición y la falta de credibilidad en el sistema.

⁵³ Y claro, este cambio coloca al PRI en «la encrucijada», como atinadamente diría Wayne Cornelius, analista que desde 1990, en la revista *Nexos*, había anticipado muchas proposiciones que ahora se hacen comunes, incluyendo las que se postulan en este estudio sobre el financiamiento.

Si existen esas dos constantes, que solamente se pueden subsanar mirando el panorama electoral en su conjunto, resulta contraproducente que se vea sólo un tema como predominante, con la consecuente perspectiva de que para el año 1998 o el 2000 se busque tener otro nuevo código electoral, porque el que surja probablemente en el 94 no funcionó, en lugar de que se hagan nada más algunas adaptaciones a la legislación vigente.

Con lo que estamos apuntando no negamos la importancia que tiene una buena reforma al capítulo del financiamiento electoral, con algunas de las sugerencias expresadas anteriormente. Sin embargo, cualquier reforma sobre el particular será insuficiente si no se acompaña con otras, como:

- a) El igual tratamiento que deben tener los partidos políticos en los medios de comunicación, los que solamente conceden espacio a los tres grandes (PRI, PAN y PRD), importante poco o nada los demás partidos que se mueven en el espectro electoral.
- b) En este orden de ideas, sería muy conveniente que a la par del igual tratamiento se conceda más espacio para que los partidos expongan su plataforma ideológica, toda vez que sólo existen 15 minutos de cobertura, lo que resulta ilógico en un país donde el medio de comunicación masiva, por excelencia, es la televisión y que los partidos en México, salvo los tres grandes, tienen un poco poder de difusión. En este sentido, hay que pensar en el efecto «catártico» que tiene un país, acostumbrado a que las decisiones políticas más importantes sean tomadas por unos cuantos, el hecho de que los debates legislativos y electorales se divulguen por televisión⁵⁴.

Sobre este pensamiento, habrá quien piense que es difícil que un pueblo típicamente analfabeta, y apático, como el nuestro, no tenga el mínimo de interés en escuchar la plataforma de los partidos, sobre todo si

⁵⁴ Sin que lleguen a compararse íntegramente los sistemas, podemos tener un buen ejemplo de este efecto catártico sobre la sociedad en la «televisación» que se hizo, como vez inaugural, de una sesión de trabajos de los diputados del pueblo, en la ex Unión Soviética. Al respecto cfr. Bonet, Pilar. «La URSS atrapada en un pantano», en **Europa se reencuentra**. Madrid, Ed. Ariel, 1991, p.168.

EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS,
¿PANACEA PARA NUESTRO SISTEMA ELECTORAL?

sus ideas todavía están «anquilosadas». Ante tal cuestionamiento, no puede negarse que en el momento actual es difícil vencer la abulia de muchos compatriotas sobre los asuntos políticos, pero es cuestión de que la mayor difusión se torne en una realidad constante y que la legislación electoral permita una mayor intervención al ciudadano, individualmente considerado, como carente de la buena marcha de los procesos electorales ⁵⁵, para que se desarrolle un mayor interés en el conocimiento de las actividades partidarias.

c) Continuando con el mismo orden de ideas, debe terminar la no muy recomendable costumbre de «atrasar los resultados electorales» para una o dos semanas, después de que se celebraron comicios. Resulta plenamente irónico que países supuestamente más atrasados que México, tanto en tradición democrática como en recursos tecnológicos y materiales, verbigracia Nicaragua, puedan tener resultados a uno o dos días después de las elecciones. Nuestra legislación electoral no ha puesto remedio para evitar la omisión de información oportuna, que se necesita para hacer totalmente completo el despliegue de tecnología que se ha llevado a cabo con la fotocredencialización ⁵⁶.

d) Debe, en nuestro concepto, la reforma electoral tratar de buscar más la «imparcialidad completa» de los organismos y autoridades electorales. Ya hemos visto la necesidad de que exista un «tribunal especial de cuentas» para el financiamiento. Pensamos que se debe insistir en la plena «institucionalización» de las autoridades electorales independientemente de cualquier interés partidario o de la presión gubernamental.

No es aconsejable soslayar el gran esfuerzo que ha venido realizando el IFE, para contar con un auténtico y completo servicio profesional electoral ⁵⁷.

⁵⁵ Sobre la posible acción de clase, *vid supra* nota 21.

⁵⁶ Como ya hemos comentado, para evitar que otra vez se «caiga el sistema», se necesitan aumentar las sanciones del Código Penal.

⁵⁷ Un ejemplo típico, de análisis con diatribas a los esfuerzos de instrumentalización del proceso electoral, lo tenemos en el artículo de Cuauhtémoc Rivera, «Las deficiencias del Padrón», en **El Cotidiano. Revista de la Universidad Autónoma Metropolitana**, Noviembre-Diciembre 1991, Año 8, pp.84-86.

Tampoco es desdeñable el intento de dotar de prestancia al Tribunal, para que sea una instancia imparcial a la que puedan concurrir con confianza los partidos políticos. Sin embargo, pensamos que hace falta que se creen otro tipo de instituciones, a la manera de los tribunales constitucionales, que se erijan como instancias objetivas de decisión. Creemos que deben desligarse del actual marco institucional, propugnando por una mayor participación de colegios profesionales en su conformación y, por ende, menor intervención del Ejecutivo, en dicha tarea.

- e) No puede faltar dentro de esta línea de pensamiento, la sugerencia de eliminar la famosa «cláusula de gobernabilidad». Esta cláusula es la antípoda de la propuesta que ya hemos manifestado, es decir la lógica del ganador en la asignación de fondo para los partidos. Esta cláusula es la antítesis de todo el espíritu que ha venido inspirando, teóricamente, las reformas de los diputados de partido y la introducción de la representación proporcional.

Si estuviéramos en uno de los países que se consideran como «democráticos y desarrollados», como Estados Unidos, quizá sonara sensato adjudicar «todo el ganador, al más fuerte». Pero ni siquiera en esos países impera ese raciocinio⁵⁸, lo que nos lleva a pensar que un país todavía atrasado como el nuestro, económica y políticamente hablando, no es saludable escatimar redaña para construir opciones políticas fuertes y confiables, alternativas al PRI, que configuren una democracia competitiva en México. Si esta mentalidad falta en la reforma política 1993 1994, cualquier refinamiento que puede tener la legislación, en materia de financiamiento sería infructuoso.

Desde luego, a estas grandes líneas de cambio que hemos atisbado hay que completarle con otros no menos vitales, como:

⁵⁸ Consúltese el libro de Finner, H.S. **Teoría y práctica del gobierno de adversarios**, México, F.C.E. 1983. Aquí habla el autor del caso de Inglaterra.

EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS,
¿PANACEA PARA NUESTRO SISTEMA ELECTORAL?

- a) Mayor interés de la legislación para regular la democracia interna de los partidos ⁵⁹.
- b) Simplificación de todos los trámites que se deben seguir para validar la votación levantada en una casilla electoral.
- c) El abandono total del sistema de autocalificación, que so pretexto del respeto a la división de poderes, fomenta oscuridad y suspicacia en los resultados electorales ⁶⁰.
- d) Uno de los mecanismos de democracia semidirecta para la toma de decisiones fundamentales, es el *referéndum*. En este sentido, hay que vencer las atávicas críticas que se hacen contra su desarrollo, como que el pueblo no está capacitado para tomar decisiones importantes, que la élite conduce el mejor gobierno, que el *referéndum* es pura demagogia, etcétera ⁶¹. Quizá no sea posible convencer a sus detractores de la proyección educativa que tiene, pero bien se les puede recordar que aun si nos colocamos bajo los criterios más técnicos posibles, la democracia semidirecta se perfila como una opción nada despreciable ⁶².

⁵⁹ El doctor Jaime Fernández Cárdenas Gracia, en la obra que ya hemos citado de la **Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos**, pp.182-183, nos señala que voces calificadas, que ponen el dedo en la llaga sobre el tema de la democracia interna, Como la de Antonio Martínez Báez, son olímpicamente desdeñadas en las proposiciones interesantes que se hacen en aras de mejorar la democracia que vivimos en este país, so pretexto de que una mayor regulación en la vida interna de los partidos causaría intervencionismo estatal, sin la mínima consideración de las experiencias de Derecho comparado, como las del Tribunal constitucional español, que han contribuido a valorar la necesidad de la integración democrática de los propios partidos. No es de extrañarse que esto ocurra en México. Hay que recordar que en plenas discusiones de la reforma política que estructuró el COFIPE, se descartó, sin más, la posibilidad de introducir el mecanismo de balotaje para la elección presidencial, bajo el argumento de que nuestra experiencia histórica había demostrado la inviabilidad del mecanismo».

⁶⁰ Como hemos venido señalando, los más recientes indicios del giro que tomará la reforma política 1993-94 indican que se abandonará en agosto el sistema de la autocalificación. Ojalá así sea...

⁶¹ Dos buenos puntos de vista contra ese rechazo a la participación del pueblo en asuntos políticos los tenemos en las obras de Karl Mannheim y de Rhonal Berner. Del primero, *vid. Ensayos de sociología de la cultura*, Madrid. Ediciones Aguilar 1903, pp.243-285. Del segundo, *vid. El Juicio Político*, México, F.C.E. (Colección Popular 332), 1987, pp.19-23 y 256-277.

⁶² Sobre este punto, es importante la perspectiva del autor del **Shock del Futuro**. *Vid.* «La democracia portátil», en **Nexos**, Año 16, Vol. XVI, Núm. 186. Junio de 1993, pp.37-46.

- e) Por último, quizá atentando contra la lógica que impera en muchos países del mundo, la disolución de la simbiosis entre PRI Gobierno debería intentarse de una manera más directa que a través del financiamiento. ¿Qué queremos decir? Que el Presidente de la República deje de ostentarse como jefe del PRI en reuniones partidistas, en las que pierde ostensivamente su calidad de conductor de todos los mexicanos para convertirse en guía de unos cuantos. Es cierto que, reiteradamente, el Presidente se ha ostentado como conductor de México, por encima de cualquier interés partidario. No obstante, resulta difícil tener la mente abierta, a pesar de las buenas intenciones que se pongan, para separar «totalmente» las dos caras del Jefe del Ejecutivo ⁶³, por lo que resulta conveniente, aunque sea formalmente, proscribir la presentación del Presidente en actos públicos de su partido.

Estas propuestas, aunadas a otras que necesariamente pueden y deben ampliar la visión de cambio, requieren integrarse en conjunto. Si se disocian, preconizándose solamente una, como la del financiamiento, corremos el riesgo de tener siempre reformas electorales inconclusas y tendenciosas, producto de un mero capricho coyuntural, no de la reflexión, del debate y del deseo de depurar una plausible idea que orienta a nuestro régimen político-jurídico: valorar a la democracia no sólo como una forma de gobierno, sino también como un sistema de vida.

⁶³ En este sentido aunque nuestro planteamiento suene formal puede inscribirse en la idea de que para que exista reforma política, de carácter importante, es necesario reformar el presidencialismo. Esa tesis la sostiene Mari Teresa de Borbón Parma en su libro, **Cambios en México-Madrid**, Ed. Tecnos. 1990.