
La Financiación de los Partidos Políticos

Guillermo Haro Bélchez

I. Notas Previas

La financiación de los Partidos Políticos ha constituido sin duda, uno de los debates dominantes en las dos recientes legislaturas del Congreso Federal, aunque a diferencia de muchos de los países europeos, el tema apenas si ha despertado inquietud en el contexto de la vida pública mexicana. Y todo ello a pesar de que en la actual situación política existen factores que han favorecido un tratamiento singularmente acelerado de esta materia.

Me refiero, en especial, al incremento de la competitividad electoral, que trajo recientemente como resultado la pérdida de la añeja mayoría aplastante del PRI y de una política más activa y contundente por parte de la oposición, en particular la que el Partido de la Revolución Democrática y el Partido Acción Nacional han venido desarrollando desde las elecciones federales de julio de 1988.

Con independencia de todos los factores que han influido a la hora de abordar el problema de la financiación de los partidos, desde posiciones a menudo no exentas de un fuerte dramatismo político, lo cierto es que resulta ineludible debatir de una vez por todas tan complejo tema, procurando en la medida de lo posible recomendar y adoptar, entre otras, políticas y medidas legislativas que favorezcan no sólo un mejor entendimiento para quienes se enfrentan a una cada vez mayor oferta electoral, sino también para evitar reductos ideológicos impenetrables, que en nada contribuyen, al menos así lo creo, a subsanar las diferencias más básicas de la materia. Desde esta perspectiva, me propongo reflexionar como necesario punto de partida sobre la experiencia y las soluciones legislativas adoptadas en algunas democracias europeas, y en ese marco comparado, analizar los problemas que se plantean entre nosotros y sus posibles soluciones.

2. La Financiación Pública y Privada de los Partidos Políticos

Un rasgo común a prácticamente la totalidad de las democracias europeas es la subvención pública de los Partidos Políticos. Gran Bretaña constituye el último exponente de una concepción netamente liberal de los partidos que continúan manteniéndose ajenos a la financiación del Estado. Esta excepción británica adquiere mayor relieve si consideramos que incluso en los Estados Unidos los candidatos presidenciales reciben subvenciones públicas para sufragar sus campañas. En otros países dichas subvenciones públicas se encuentran destinadas a financiar diferentes actividades, en unos casos compensan los gastos electorales (Alemania), en otros a las actividades ordinarias (Países Escandinavos y Austria) y, por último, en otros se financian ambos conceptos (Italia, Francia y España). Los partidos obtienen también, junto con las subvenciones públicas, recursos de origen privado procedentes de las cuotas de los afiliados y de las donaciones que aportan individuos y grupos, lo que otorga a la financiación una naturaleza mixta público-privada.

2.1 El Caso Español

La financiación de los Partidos Políticos españoles, presenta una gran similitud con el resto de las democracias europeas, la divergencia surge de manera profunda al analizar la regulación jurídica a la que están sometidas tanto las subvenciones pú-

blicas como las privadas y el peso proporcional que éstas tienen en los ingresos totales de los partidos.

Una de las más significativas diferencias que salta a la vista se presenta en el papel que las normas atribuyen a los recursos de origen privado, es decir, a las donaciones o contribuciones de individuos o grupos. La legislación española es la única que penaliza esa participación, limitando la cuantía de las donaciones privadas que pueden recibir los partidos, tanto las destinadas a financiar las campañas electorales como las dirigidas a financiar las actividades ordinarias. En el primer caso, quedan limitadas a un millón de pesetas para una misma persona física o jurídica (Art. 129 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral) y en el segundo el límite se sitúa en diez millones de pesetas al año (Art. 4, 3 b de la Ley de Financiación de Partidos Políticos). No obstante, aun cuando estas limitaciones no tienen correspondencia en otras legislaciones europeas, la característica singular más notable de la ley española se encuentra en el papel predominante que de forma explícita atribuye a la financiación pública. De acuerdo a lo establecido en la Ley de Financiación de los Partidos Políticos, las donaciones anuales que puede recibir un partido no han de superar el 5% de la cantidad total asignada en los presupuestos generales del Estado para subvencionar a los Partidos Políticos.

Para ilustrar mejor las consecuencias de esta limitación legal baste tan sólo tomar como ejemplo las subvenciones de 1987. En ese ejercicio presupuestario la partida para las subvenciones se sitúa a 7, 500 mi-

llones de pesetas, de tal forma que las donaciones privadas que podría haber recibido un partido no podían superar los 325 millones de pesetas. Si consideramos que la subvención que correspondió ese año al PSOE (Partido Socialista Obrero Español) alcanzó los 3 mil 195 millones de pesetas, las aportaciones privadas a este partido habrían podido constituir, en el mejor de los casos, un 10% de la financiación estatal que recibió.

En el Partido Popular ese porcentaje se habría incrementado, pero no habría superado más del 20% del dinero procedente del Estado.

A la luz de lo antes expuesto, no cabe duda que la Legislación Española sobre la financiación de los Partidos Políticos se pronuncia claramente por aquellos financiados casi en exclusiva por el Estado, lo que a su vez resulta antagónico con la legislación que sobre la materia existe en el resto de los sistemas democráticos europeos e incluso en algunos de los propios ordenamientos constitucionales españoles (Ver INFRA).

2.2 El Caso Alemán

Desde el año de 1962 los Partidos Políticos alemanes comenzaron a recibir subvenciones del Estado para financiar sus actividades ordinarias, aunque a partir de 1959 obtenían subvenciones públicas dirigidas a actividades de educación política. En 1967, como consecuencia de una sentencia del Tribunal Constitucional de 1966,

tuvo que modificarse el sistema de financiación, destinándose las subvenciones a la financiación en exclusiva de los gastos derivados de las campañas electorales, pero estableciendo por otra parte la posibilidad para los partidos de solicitar adelantos con cargo a las futuras elecciones a tres años de que tuvieran lugar (lo que bien puede ser entendido como una forma indirecta de financiación de las actividades ordinarias de los partidos).

La aludida sentencia tiene aún en la actualidad una extraordinaria importancia por la interpretación que hace sobre la naturaleza y función de los Partidos Políticos en una sociedad democrática.

El punto medular de la argumentación jurídica que despliega el Tribunal se fundamenta en el carácter abierto que, de acuerdo con la norma constitucional alemana (Art. 21, 1 y Art. 5), debe tener el proceso de formación de la voluntad popular. Se señala en la sentencia 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 va de arriba a abajo y no viceversa. Ninguno de los órganos del Estado debe así intervenir en la formación de la voluntad popular. La relación entre órganos constitucionales y Partidos Políticos debía supeditarse al principio constitucional de que el proceso de la voluntad del pueblo es libre, abierto y como consecuencia, ajeno al Estado". A partir de esta premisa, establece la sentencia que la financiación estatal de la actividad ordinaria de los Partidos Políticos supondrían una interferencia en aquel proce-

so. El tribunal acaba afirmando que la financiación por parte del Estado a los Partidos Políticos, aunque no implica su inserción en el ámbito organizativo estatal, sí los pone a su disposición de tal forma que el Estado puede incidir en el proceso de formación de la voluntad popular.

La sentencia se ocupa, además, de definir la naturaleza jurídica fundamental de los Partidos Políticos de acuerdo con el ordenamiento constitucional alemán.

Reconoce que el artículo 21 de la Ley Fundamental considera a los partidos como instrumentos constitucionales necesarios para la formación de la voluntad política del pueblo y que les corresponde el rango de instituciones de derecho constitucional. Sin embargo, la sentencia argumenta que los partidos no constituyen órganos del Estado, sino que son antes que nada grupos que se forman libremente y pertenecen al ámbito político, razón por la que el Tribunal interpreta que el Estado no tiene ninguna obligación de garantizar su sostenimiento económico.

En contra del argumento que sostiene que el Estado debe garantizar la igualdad de oportunidades económicas entre los partidos, la sentencia declara que argumentos de esa naturaleza ponen en duda la capacidad de los ciudadanos para crear y mantener aquellas organizaciones que les sirvan para articular y expresar su voluntad política; declarando, además, que es consustancial a la democracia liberal aceptar el riesgo que conlleva el hecho de que la voluntad política popular dependa de la capacidad de juicio de la actividad de los

ciudadanos. Por último, frente al argumento de que la subvención estatal disminuye o evita el riesgo de que los partidos dependan de intereses económicos particulares, se argumenta que el artículo 21 de la Ley Fundamental garantiza la libertad de los partidos en relación al Estado pero no su protección de la influencia de personas o de grupos. La sentencia recuerda que, para alentar e informar a los ciudadanos sobre esas hipotéticas dependencias, los partidos están obligados a hacer público el origen de sus ingresos.

A partir de los argumentos jurídicos señalados, la sentencia concluye manifestando que la financiación estatal de los Partidos Políticos era inconstitucional. No obstante, el ser los partidos imprescindibles para la formación de la voluntad popular y al expresarse ésta por medio de las elecciones, siendo además posible delimitar el coste económico de esta actividad y dada su importancia, concluía el Tribunal que, en cambio, resultaba constitucionalmente legítimo que el Estado concediera subvenciones electorales a los partidos para llevar a cabo una adecuada campaña electoral.

A mediados de los años ochenta la legislación alemana sobre financiación de los Partidos Políticos volvió a ser extensamente revisada. Las reformas introducidas recogieron buena parte de las propuestas contenidas en el informe que un comité de expertos concluyó en 1983. El informe diseñaba un esquema global de financiación de los partidos poniendo muy especialmente el acento en la participación de los ciudadanos en esa activi-

dad. El informe parte de las posiciones ya comentadas del Tribunal Constitucional sobre la naturaleza de los partidos e insiste en su carácter de asociaciones de ciudadanos libremente creadas e independientes. Por ello se considera que los partidos deben depender de sí mismos para financiar el desarrollo de sus actividades electorales sin que el Estado esté obligado a resolver sus problemas económicos ni a evitarles el riesgo de fracasar en sus propios esfuerzos para obtener recursos. Los autores del informe manifiestan, además, que un sistema de financiación de los Partidos Políticos exclusiva o predominantemente estatal resultaba contrario a las decisiones del Tribunal Constitucional Federal.

A partir de esas consideraciones el informe se pronuncia decididamente por un sistema que estimule la participación de los electores en la financiación de los partidos y, en consecuencia, se postula que las donaciones privadas ni son moralmente cuestionables ni debían ser prohibidas o limitadas por la ley. Es más, el Comité consideraba que, desde una perspectiva constitucional, eran deseables e indispensables si los partidos habían de mantener su independencia respecto del Estado. En el informe se aduce finalmente que por medio de las contribuciones los ciudadanos también ejercían el derecho a participar en los asuntos públicos. Tampoco se consideraron cuestionables las donaciones procedentes de grupos empresariales. La publicidad de las grandes donaciones (las superiores a 20 mil marcos) era la única prevención razonable impuesta por el Comité para evitar eventuales relaciones de dependencia entre los Partidos

Políticos y esa última categoría de donantes. El Comité recomendaba incrementar las sanciones por el incumplimiento de este último requisito.

El informe se ocupaba también de las desgravaciones fiscales para las donaciones a los partidos. En la normatividad alemana las contribuciones a los Partidos Políticos hasta una cuantía máxima de 3, 600 marcos eran ya objeto de desgravación fiscal. El Comité de expertos consideraba que semejante límite perjudicaba el desarrollo de esa fuente de financiación a la vez que producía una discriminación de los Partidos Políticos respecto de otras organizaciones no lucrativas con fines públicos. Las desgravaciones sobre los donativos a ese tipo de entidades no se encontraban sometidas a las mismas restricciones. El Comité proponía desgravar las donaciones de cualquier cuantía, y diseñaba a la vez un sistema de desgravaciones con dos objetivos: a) desgravar las cuotas de los afiliados y las donaciones pequeñas (hasta 2,400 marcos en una mayor proporción) que las más elevadas, haciendo con ello efectivo el derecho de los ciudadanos a participar en condiciones de igualdad y b) establecer un sistema de compensación económica posterior para los partidos, con el objeto de reequilibrar las oportunidades de los partidos con electorados de mayores y menores niveles de renta. Con este sistema se optaba decididamente por favorecer la financiación privada de los partidos y paliar las negativas consecuencias que para el principio de igualdad, tanto entre los ciudadanos como entre los partidos, podrían generar las desgravaciones de las donaciones.

Así las cosas, el 1o. de enero de 1984 entró en vigor una nueva Ley de Financiación de los Partidos Políticos, en la que se recogieron buena parte de las propuestas del Comité. Entre ellas el sistema de desgravaciones fiscales que se acaba de comentar. Igualmente se estableció que las subvenciones electorales no podrían superar en ningún caso los ingresos de los partidos procedentes de las donaciones privadas y de las cuotas de los afiliados. Consecuentemente, las subvenciones del Estado sólo pueden cubrir un 50% del conjunto de los ingresos de los partidos.

Con el objetivo de reducir la dependencia de los partidos respecto del Estado, el Comité había llegado a proponer que los ciudadanos tuvieran cierto poder de decisión sobre la asignación de las subvenciones a los partidos. El mecanismo sugerido era distribuir una parte de las subvenciones en función de la voluntad de los electores, quienes en el acto de la votación podrían asimismo consignar el partido que en opinión debería ser beneficiado de una parte de esos fondos. Esta fórmula a la que se le denominó "Prima Ciudadana" permitiría, en opinión de los autores del informe, la participación de los electores en el proceso de financiación pública de los partidos. La propuesta no fue finalmente recogida en la normativa de 1984, pero junto a las medidas ya comentadas, expresa hasta qué punto la espina dorsal del informe fue acentuar al máximo la participación de los ciudadanos en la financiación de los Partidos Políticos.

En 1986 el Tribunal Constitucional intervino de nuevo, ante un recurso presen-

tado por los Verdes, único grupo que se había opuesto en el Bundestag a la nueva regulación, estableciendo que sólo serían objeto de desgravación las donaciones no superiores a los 100 mil marcos. Hasta ahora la casi totalidad de los Partidos Políticos alemanes hacen una valoración positiva de los efectos que la nueva normativa ha tenido en su tesorería.

3. La Limitación de los Gastos Electorales.

Una de las fórmulas que han experimentado algunas legislaciones para reducir el costo de las campañas electorales ha sido restringir legalmente los gastos. Esta medida fue introducida en la legislación electoral británica y de Estados Unidos al final del siglo XIX y principios del XX, respectivamente, pero en ambos casos la limitación recaía exclusivamente sobre los gastos que pudieran efectuar los candidatos. En Gran Bretaña su alcance es hoy tangencial ya que el gasto fundamental lo efectúan los partidos y no se encuentran sometidos a ninguna limitación. En Estados Unidos una medida similar fue introducida a principios del siglo, posteriormente suprimida y de nuevo adoptada en 1974 para ser declarada inconstitucional por el Tribunal Supremo en 1976 al considerar que limitaba la libertad de expresión.

La Legislación Española era, hasta hace unos meses, la única que imponía límites a los gastos electorales que puedan efectuar

los partidos. En enero de 1990 se probó en Francia una medida similar en el marco de una polémica ley que amnistiaba a los políticos que hubieran cometido irregularidades en la financiación de los partidos. En términos generales la utilidad de la limitación de los gastos electorales ha sido rechazada en la mayoría de los países europeos por las grandes dificultades que entraña un control efectivo. Alternativamente se han desarrollado medidas que favorecen indirectamente el control del gasto, como son las restricciones al endeudamiento que pueden contraer los partidos (también consagrada en la Ley de Financiación de los Partidos Políticos en España), o se han llevado a cabo acuerdos entre los partidos para limitar voluntariamente los gastos de las campañas.

Hay dos formas de abordar el problema de los gastos de los partidos que no resultan, sin embargo, excluyentes. Una primera vía consiste en imponer restricciones legales que directa o indirectamente contengan el gasto en la línea de las medidas que acabo de comentar. No obstante, la eficiencia de estas limitaciones, por otro lado de difícil control, como ha demostrado sobre todo la experiencia norteamericana, quedará sensiblemente cuestionada si hay factores que alimentan un crecimiento exagerado del gasto y que sin embargo no se controlan.

En términos comparativos el costo de las campañas electorales españolas resulta ciertamente elevado, veamos dos ejemplos significativos. Los gastos de la campaña electoral de los conservadores británicos en 1979 con ocasión de las elecciones ge-

nerales se situó en 3.6 millones de libras, que al valor de cambio del momento equivalían a 511 millones de pesetas (15, 841 millones de pesos antiguos). El Partido Laborista invirtió 2.3 millones de libras, alrededor de 334 millones de pesetas (10, 354 millones de pesos). Estas cantidades no recogen los gastos efectuados por los propios candidatos, mismos que desempeñan un papel de escasa significación. En España la UCD (Unión de Centro Democrático- hoy Centro Democrático y Social) declaraba un gasto para la campaña de las elecciones generales de 1979 de 850 millones de pesetas (26, 350 millones de pesos antiguos) y el PSOE (Partido Socialista Obrero Español) de 665 millones de pesetas (20, 615 millones de pesos antiguos). Mientras que los datos relativos a los partidos británicos proceden de estudios que ofrecen una gran fiabilidad, los referentes a los partidos españoles hay que aceptarlos con gran cautela ya que constituyen declaraciones de los propios partidos en plena campaña electoral sin que hayan podido ser contrastados, dada la ausencia de control efectivo sobre la contabilidad de los partidos. Pero en cualquier caso, aun dando por fiables las cifras anteriores, y considerando que los partidos británicos se dirigen a un censo electoral doble del español, no cabe duda que las campañas electorales son notablemente más costosas en España que en el Reino Unido.

Para abundar más en el tema, es muy revelador comparar el costo de las campañas electorales en España con las de Estados Unidos, cuna admitida, aunque con excesivo simplismo, de un modelo de

campaña electoral con un profuso derroche de propaganda y por consiguiente de dinero. El resultado de tal comparación causa, cuando menos, una extraordinaria perplejidad. En las elecciones presidenciales de 1984 el coste total de la campaña del candidato republicano (Reagan) fue de 77.3 millones de dólares y la del candidato demócrata (Mondale) de 71.1 millones de dólares. Aun teniendo en cuenta las oscilaciones que ha registrado en la última década el cambio del dólar, no se produce ninguna desviación relevante si el valor en pesetas de esas campañas se sitúa alrededor de 8 mil millones de pesetas (248 mil millones de pesos antiguos). En las elecciones generales de 1986 celebradas en España, el límite de los gastos electorales que podría efectuar un partido que presentará candidatos en todas las circunscripciones electorales se sitúa en 2,800 millones de pesetas (86 mil 800 millones de pesos antiguos). El PSOE (Partido Socialista Obrero Español), que presentó candidaturas en todas las circunscripciones, declaró, incluyendo los gastos de PSC-PSOE (Partido Socialista Catalán-Partido Socialista Obrero Español), un gasto total de 2, 650 millones y Coalición Popular de un mil 897 millones. Es decir, que la campaña electoral de cada uno de los candidatos presidenciales norteamericanos en 1984, costó aproximadamente tres veces y media, y cuatro veces más que la del primer y el segundo partido en España.

En consecuencia, si tenemos en cuenta que en Estados Unidos el censo electoral es entre seis y siete veces superior al español, que su extensión es veinte veces a la

de España y que los candidatos americanos han de sufragar el costo de la propaganda en televisión (lo que para los partidos españoles constituye una subvención estatal en especie) es imposible no concluir diciendo que las campañas electorales españolas resultan proporcionalmente más costosas que las de los candidatos presidenciales en Estados Unidos. La conclusión es, desde luego, sorprendente: ¿Qué razones pueden explicar el elevado coste de las campañas electorales españolas? Es plausible pensar que en la base del problema hay una mala gestión económica y una escasa optimización de los recursos, la persistencia de este factor muy probablemente se encuentra favorecida por las facilidades que ahora la Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos —y antes el artículo 60. de la Ley de los Partidos Políticos— concede a éstos para resolver sus posibles dificultades económicas por medio de los presupuestos generales del Estado.

A diferencia del resto de las legislaciones europeas sobre financiación de los partidos, la ley española permite incrementar sin límite las cantidades asignadas en los presupuestos generales del Estado para la financiación de los partidos. En otros países, o bien las subvenciones se ajustan anualmente a la inflación o este procedimiento se lleva a cabo cada cierto número de años.

Además de no estar justificado que los partidos decidan discrecionalmente el incremento de unas subvenciones de las que son directos beneficiarios, la ausencia de esos límites escasamente favorece el em-

peño en un estricto control de gasto y en una optimización de los recursos.

Con independencia de la cuota de responsabilidad que haya que atribuir a una deficiente gestión, hay dos factores que en mi opinión afectan desfavorablemente al costo de las campañas electorales. El primero de ellos está relacionado con el modelo de campaña que se desarrolla en España, de las que conocí, las dos últimas. Frente a su aparente modernidad, las campañas electorales españolas tiene elementos arcaizantes, esencialmente debido al escaso uso que se hace de la televisión para transmitir el mensaje electoral. A diferencia de lo que ocurre en la mayoría de los países europeos, los debates televisados entre los representantes de la diferentes opciones electorales son prácticamente inexistentes.

Este hecho determina un tipo de campaña basada, primero, en constantes desplazamientos, en ocasiones rayanos en lo vertiginoso, de los líderes de los partidos, especialmente del líder nacional, en el caso de los partidos de oposición, por los lugares más recónditos de toda la geografía nacional. Y segundo, consecuencia obvia de lo anterior, es la convocatoria de innumerables mítines a los que generalmente asisten los afectos. El costo de los recursos humanos y económicos de este tipo de campañas es muy elevado y por el contrario su rentabilidad, en términos de comunicación con el conjunto de los electores, es muy escasa.

La mayoría de las campañas europeas tienen en la actualidad como soporte fun-

damental el uso de la televisión, aun cuando se cultivan también actos de relación directa con los electores, lo que sin duda cumple una función. Este último modelo de campaña resulta más económico dado que el uso de la televisión pública es gratuito y desde luego resulta más rentable tanto para los partidos como para los electores en términos de difundir y conocer las propuestas de los primeros. Por todo ello, el uso de la televisión en condiciones de igualdad, potenciando en particular el sistema de debate, así como un tratamiento objetivo de la información política, antes y durante los períodos electorales, muy probablemente remodelaría el tipo de campaña que se hace en España y abarataría sus costos.

Por último, la fuerte dispersión electoral que hay en España — prácticamente todos los años hay una, dos o más elecciones— determina que los partidos se vean obligados a realizar de forma continuada unos gastos que debieran tener carácter extraordinario. Este factor genera una sangría permanente en las arcas de los partidos, lo que desequilibra constantemente sus presupuestos.

4. El Principio de Publicidad de las Donaciones Privadas

Los gastos e ingresos de los partidos se encuentran sometidos al principio de publicidad en varios países europeos (Alemania, Austria, Italia y Francia. En Gran Bretaña sólo respecto de los gastos electo-

rales de los candidatos). La identificación de los donantes es, sin embargo, exigida por la Legislación Alemana. Esta medida ha sido objeto de una importante controversia que, por ejemplo, en Estados Unidos acabó con la interposición de un recurso (*Buckley vs. Valeo*, 1975) que cuestionaba su constitucionalidad ante el Tribunal Supremo, que falló declarando el carácter constitucional del requisito de identificación de los donantes. En la legislación norteamericana esta medida se aplica a los donantes de toda contribución superior a diez dólares.

Una posición exactamente contraria a la anterior fue mantenida por los gobiernos de Noruega y Suecia, en dos informes elaborados a comienzos de los años cincuenta. En ambos países los gastos e ingresos de los Partidos Políticos no se encuentran sujetos a control legal alguno a pesar de estar generosamente financiados por el Estado. Los informes citados señalaban que la identificación de los donantes era incompatible con el carácter secreto del voto puesto que había que presumir que los ciudadanos votaban al partido al que aportaban su donación. En segundo término, el informe manifestaba que un requisito de esa naturaleza tendría efectos negativos para los partidos, ya que la pérdida del anonimato haría disminuir el número de contribuciones.

El tratamiento que el principio de publicidad de los ingresos tiene en la Legislación Alemana, donde se encuentra incluso constitucionalmente consagrado (Art. 21 de la Ley Fundamental) se sitúa en las antípodas de la posición adoptada por las

legislaciones de Noruega y Suecia. La actitud de la Legislación Alemana en este tema se asemeja a la norteamericana aunque en la primera la identidad de los donantes sólo se exige a partir de las contribuciones de una cuantía elevada (como ya se ha señalado, para aquellas superiores a los 20 mil marcos). En España, los Partidos Políticos tienen obligación de declarar sus gastos e ingresos pero no de hacer constar la identidad de los contribuyentes.

5. La Financiación de los Partidos Políticos Mexicanos

El Congreso Constituyente de 1916-17 no se ocupó, ni podía haberse ocupado, dada la envergadura de asuntos de mayor e inmediata importancia, de los aspectos concernientes a la participación organizada de los ciudadanos en la vida pública, es decir, de la formación de los Partidos Políticos, lo cual no quiere decir que los diputados constituyentes se hubiesen olvidado del progreso democrático del país, antes, al contrario, ese era precisamente su ideal. Sucedió que para ellos la gran tarea de organizar el régimen democrático se presentaba no sólo de una manera muy especial, sino por demás compleja, dadas las circunstancias políticas y sociales del momento. Pese a ello, es de justicia no olvidar que el Constituyente de Querétaro sentó las bases jurídicas de la incipiente democracia mexicana, con un conjunto de normas que no sólo garantizaban las clásicas libertades individuales, suprimiendo los privilegios y las de-

sigualdades, sino que restitúan con plenitud la soberanía nacional, dando a la inmensa mayoría de los mexicanos la posibilidad de acceso a la cultura y al trabajo. De aquí la razón del por qué el Constituyente no se ocupara de organizar los Partidos Políticos y por ende, mucho menos, de su financiación. Sin embargo, un año después, apareció la primera Ley Electoral, promulgada por Venustiano Carranza el 10. de agosto de 1918, que concedía a los Partidos Políticos una participación muy importante en el proceso electoral, dejando no obstante en manos del Estado el papel decisivo en el mismo. El defecto que llevó a la muerte a este ordenamiento, consistió en que presuponía la militancia en verdaderos Partidos Políticos, como si existieran no sólo constituidos, sino maduros, bien organizados y con capacidad y experiencia suficientes, cuando en la realidad sólo dos de ellos: El Partido Liberal Constitucionalista y el Partido Nacional Cooperativista, empezaban a organizarse, y el Partido Laborista y el Partido Nacional Agrarista a constituirse.

De la formación de los Partidos Políticos en la etapa postrevolucionaria hasta la constitución del PNR (Partido Nacional Revolucionario) en 1929, puede señalarse que los mismos no fueron organizaciones estables, formadas conforme a una concepción política definida de la vida pública del país, sino al amparo de "caudillos", agrupaciones destinadas en exclusiva a la participación en las luchas electorales.

Con la muerte de Obregón, la tesis de la necesidad de verdaderos partidos ad-

quirió notoriedad. El propio Presidente Portes Gil al asumir la presidencia provisional de la República el 30 de noviembre de 1928 señaló: "...confío en que el establecimiento de partidos políticos sólidamente enraizados, dueños de un programa y de un sector fijo de opinión, servirá para desvincular la política de la administración y para impedir, ojalá que hoy para siempre, que el Estado se convierta en elector..."

Frente a la citada manifestación de Portes Gil, los Partidos Políticos como fuerzas estables, permanentes y realmente representativas de las corrientes nacionales de opinión, no existían sino en forma embrionaria, dada no sólo su escasa organización y presencia, sino también, en buena medida, por su carencia de recursos, o dicho con otras palabras por la falta de estímulo oficial.

La situación descrita no vino a encontrar cierto paliativo sino hasta la década de los 70, con la Ley Federal Electoral del 5 de enero de 1973, que tímidamente se refería a los apoyos económicos a los partidos y en mayor medida con la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del 28 de diciembre de 1977, y de manera definitiva en el articulado (artículo 39, fracción III) del Código Federal Electoral del 12 de febrero de 1987, ratificado con mayor detalle a lo largo del Capítulo II (artículo 49) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) del 15 de agosto de 1990, y numeral 49 reformado mediante decreto de reformas al COFIPE del 29 de septiembre del 1993.

5.1. El Esquema Constitucional

Las reformas y adiciones aprobadas por el Constituyente Permanente y publicadas en el Diario Oficial de la Federación, los días 6 de abril y 27 de junio de 1990 a nuestra Carta Magna, representaron un avance en la regulación de los procesos electorales, en especial las referentes a los artículos 5, 35 fracción III, 36 fracción I, 41, 54, 60 y 73 fracción VI base tercera, al establecer un régimen de representación equilibrado y estable en el seno de las cámaras del Congreso de la Unión, así como un más vigoroso sistema de partidos y más claras y precisas normas de organización electoral. El tema de la financiación pública de los Partidos Políticos encuentra lugar en el Capítulo II, artículo 49 del Código Federal de Instituciones Políticas y Procesos Electorales del 15 de agosto de 1990.

Las reformas al artículo 41 constitucional publicadas en el Diario Oficial del viernes 3 de septiembre de 1993, constituyen un avance en la regulación del financiamiento a los partidos, toda vez que adquieren rango constitucional: el párrafo sexto añadido al artículo de referencia precisa que "la ley establecerá las reglas a que se sujetarán al financiamiento de los Partidos Políticos y sus campañas electorales."

5.2. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE)

El Código estableció normas para regular de una manera amplia todo lo referente

al financiamiento público a los Partidos Políticos. Hasta antes de las reformas de septiembre de 1993 la regulación en la materia se daba en los siguientes términos:

CAPITULO PRIMERO

Del Financiamiento Público

Artículo 49

I. Los Partidos Políticos nacionales, adicionalmente a los ingresos que perciban por las aportaciones de sus afiliados y organizaciones, tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en este Código, conforme a las disposiciones siguientes:

a) Por actividad electoral:

- I.- El Consejo General del Instituto Federal Electoral determinará, con base en los estudios que le presente el Director General del propio Instituto, el costo mínimo de una campaña para diputado y el de una para senador. Cada una de estas cantidades será multiplicada, respectivamente, por el número de candidatos propietarios a diputados de mayoría relativa y por el número de candidatos propietarios a senadores registrados en los términos de este Código para cada elección. Para este cálculo, sólo se tomarán en cuenta los candidatos de los partidos que hubieren conservado su registro;
- II.- La cifra total obtenida por diputados según la fracción anterior, se dividirá entre la votación nacional emiti-

da para la propia elección, determinándose así el valor unitario por voto;

III.- A cada partido se le asignará la cantidad que resulte de multiplicar el valor unitario obtenido según la fracción anterior por el número de votos válidos que haya obtenido en la elección de diputados por mayoría relativa;

IV.- La cifra total obtenida por senadores, en los términos de la fracción I de este inciso, se dividirá entre la votación nacional emitida para la propia elección, determinándose así el valor unitario por voto;

V.- A cada Partido Político se le asignará la cantidad que resulte de multiplicar el valor unitario obtenido según la fracción anterior, por el número de votos válidos que haya obtenido en la elección de senadores;

VI.- El financiamiento a que se refieren las fracciones anteriores se determinará una vez que las elecciones hayan sido calificadas por los Colegios Electorales de las respectivas Cámaras;

VII.- Los Partidos Políticos recibirán el monto de su financiamiento en los tres años siguientes a la elección: En el primero por el 20% del total; en el segundo por el 30%, y en el último por el 50%. Cada monto será entregado en ministraciones conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente; y

VIII.- Los montos correspondientes a la segunda y tercera anualidad a que se refiere la fracción anterior, podrán ser incrementados por acuerdo del Consejo General según lo estime necesario.

b) Por actividades generales como entidades de interés público:

I.- Un monto adicional equivalente al 10% de la cantidad total que resulte según la fórmula de la fracción I del inciso anterior, se distribuirá anualmente por partes iguales a cada partido político para apoyar sus actividades generales; y

II.- La cantidad a repartir conforme a la fracción anterior será entregada en ministraciones conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente.

c) Por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos:

I.- A cada Partido Político se le otorgará anualmente, una cantidad equivalente al 50% del monto anual del ingreso neto que por concepto de dietas hayan percibido en el año inmediato anterior a los diputados y senadores integrantes de su grupo parlamentario; y

II.- Las cantidades serán entregadas a cada partido político en ministraciones conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente; y

d) Por actividades específicas como entidades de interés público:

I.- La educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como tareas editoriales de los Partidos Políticos nacionales, podrán ser apoyadas mediante el financiamiento público en los términos del reglamento que, en su caso, expida el Consejo General del Instituto;

II.- El Consejo General no podrá acor-

dar apoyos en cantidad mayor al 50% anual, de los gastos comprobados que por las actividades a que se refiere este inciso hayan erogado los Partidos Políticos en el año inmediato anterior; y III.- Las cantidades que en su caso se determinen para cada partido, serán entregadas en ministraciones conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente.

2.- No tendrán derecho a financiamiento público los Partidos Políticos que no hubieren obtenido el 1.5% de la votación emitida, independientemente de que sus candidatos hayan ganado elecciones para diputados de mayoría relativa o senador.

3.- Los Partidos Políticos que hubieren obtenido su registro con fecha posterior a la última elección, tendrán derecho a que se les otorgue financiamiento público conforme a las siguientes bases:

a) A los que hubieren obtenido registro definitivo se les otorgará el financiamiento público previsto para cada Partido Político nacional por sus actividades generales y por las específicas como entidades de interés público; y

b) A los que hubieren obtenido registro condicionado, se les otorgará el financiamiento público que corresponda a cada Partido Político Nacional por sus actividades generales como entidades de interés público.

4.- Las cantidades a que se refieren los incisos a) y b) del párrafo anterior serán entregadas por la parte proporcional que corresponda a la anualidad según la fecha en que surta efectos el

registro y tomando en cuenta el calendario presupuestal aprobado para el año.

5.- Los Partidos Políticos informarán anualmente al Instituto Federal Electoral el empleo del financiamiento público.

De la lectura del numeral 49 transcrito, se desprende que el Código establecía tres campos para el financiamiento público:

- a) La actividad electoral,
- b) Las actividades generales como entidades de interés público, y
- c) Las actividades específicas como entidades de interés público.

El primer campo está destinado precisamente a contribuir a sufragar los gastos de las campañas políticas de los candidatos de los Partidos Políticos a diputados y senadores, mediante una fórmula que valora el número total de candidatos propietarios a diputados de mayoría relativa y el número de candidatos propietarios y senadores en relación con la votación nacional, lo que favorece a nuestro juicio a los Partidos Políticos ya establecidos, en demérito de la formación de nuevas corrientes o tendencias políticas.

En cuanto a la subvención destinada a las actividades generales de los partidos sostenemos que ésta debe suprimirse, dado no sólo su falta de claridad en el texto del Código sobre qué actividades originan dicha subvención, sino en mayor medida por la idea de que el Estado no tiene por qué contribuir al sostenimiento económico de los partidos.

Por lo que respecta al financiamiento destinado a las actividades específicas, entre las cuales se destacan la educación y la capacitación política, éstas bien pudieran sostenerse con los ingresos propios de los partidos, por medio de las cuotas de sus afiliados. La regulación sólo favorece a los grandes partidos, con evidente demérito de los pequeños, que en todo caso serían los que más requerirían este tipo de apoyos para la formación de sus cuadros. La prevención establecida en el artículo 49- C III. 2 es a todas luces desigual.

Consecuente con las reformas constitucionales aludidas, el 24 de septiembre de 1993 aparecieron publicadas en el Diario Oficial las reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). El artículo 49 relativo quedó como sigue:

CAPÍTULO SEGUNDO

Del financiamiento de los Partidos Políticos

Artículo 49.

1. El régimen de financiamiento de los Partidos Políticos tendrá las siguientes modalidades:

- a) Financiamiento público;
- b) Financiamiento por la militancia;
- c) Financiamiento de simpatizantes;
- d) Autofinanciamiento; y
- e) Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

2. No podrán realizar aportaciones o

donativos a los Partidos Políticos, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia:

- a) Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de los Estados, y los Ayuntamientos, salvo los establecidos en la ley;
- b) Las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizados o paraestatales, y los órganos de gobierno del Distrito Federal;
- c) Los Partidos Políticos, personas físicas o morales extranjeras;
- d) Los Organismos Internacionales de cualquier naturaleza;
- e) Los Ministros de Culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta;
- f) Las personas que vivan o trabajen en el extranjero; y
- g) Las empresas mexicanas de carácter mercantil.

3.- Los Partidos Políticos no podrán solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades.

4.- Las aportaciones que se realicen a los Partidos Políticos, no serán deducibles de impuestos.

5.- Los Partidos Políticos, en los términos de la fracción IV del inciso c) del párrafo 1 del artículo 27 de este Código, deberán tener un órgano interno encargado de la obtención y administración de sus recursos generales y de campaña, así como de la presentación de los informes a que se refiere el artículo 49-A de este mismo ordenamiento. Dicho órgano se constituirá en los términos y con las modalidades y ca-

racterísticas que cada partido libremente determine.

6.- Para la revisión de los informes que los Partidos Políticos presenten sobre el origen y destino de sus recursos anuales y de campaña, se constituirá en los términos del artículo 49-B de este Código, una comisión de Consejeros que designará el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

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

a) Por actividad electoral:

I. El Consejo General del Instituto Federal Electoral determinará, con base en los estudios que le presente el Director General del propio Instituto, el costo mínimo de una campaña para diputado y el de una para senador. Cada una de estas cantidades será multiplicada respectivamente, por el número de candidatos propietarios a diputados de mayoría relativa y por el número de candidatos propietarios o senadores registrados en los términos de ese Código para cada elección. Para este cálculo, sólo se tomarán en cuenta los candidatos de los Partidos Políticos que hubieren conservado su registro;

II. La cifra total obtenida por diputados según la fracción anterior, se dividirá entre la votación nacional emitida para la propia elección, determinándose así el valor unitario por voto;

III. A cada Partido se le asignará la cantidad que resulte de multiplicar

el valor unitario obtenido según la fracción anterior, por el número de votos válidos que haya obtenido en la elección de diputados por mayoría relativa;

IV. La cifra total obtenida por senadores, en los términos de la fracción I de este inciso, se dividirá entre la votación nacional emitida para la propia elección, determinándose así el valor unitario por voto;

V. A cada Partido Político se le asignará la cantidad que resulte de multiplicar el valor unitario obtenido según la fracción anterior por el número de votos válidos que haya obtenido en la elección de senadores;

VI. El financiamiento a que se refieren las fracciones anteriores se determinará una vez que haya concluido el proceso electoral;

VII. Los Partidos Políticos recibirán el monto de su financiamiento en los tres años siguientes a la elección: en el primero por el 20% del total; en el segundo por el 30%, y en el último por el 50%.

Cada monto será entregado en ministraciones conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente; y

VIII. Los montos correspondientes a la segunda y tercera anualidad a que se refiere la fracción anterior, podrán ser incrementados por acuerdo del Consejo General según lo estime necesario y tomando en consideración los índices de inflación que determine la autoridad competente.

b) Por actividades generales como entidades de interés público:

I. Un monto adicional equivalente al 10% de la cantidad total que resulte

según la fórmula de la fracción I del inciso anterior, se distribuirá anualmente por partes iguales a cada Partido Político para apoyar sus actividades generales; y

II. La cantidad a repartir conforme a la fracción anterior será entregada en ministraciones conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente.

c) Por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos:

I. A cada Partido Político se le otorgará anualmente, una cantidad equivalente al 50% del ingreso neto que por concepto de dietas hayan percibido en el año inmediato anterior los diputados y senadores integrantes de su grupo parlamentario, y

II. Las cantidades serán entregadas a cada partido político en ministraciones conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente.

d) Por actividades específicas como entidades de interés público:

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

II. El Consejo General no podrá acordar apoyos en cantidad mayor al 50% anual, de los gastos comprobados que por las actividades a que se refiere este inciso hayan erogado los Partidos Políticos en el año inmediato anterior; y

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

e) Para el desarrollo de los Partidos Políticos:

I. Un monto adicional equivalente al 5% de la cantidad total que resulte según la fórmula de la fracción I del inciso a) de este párrafo. Si el partido político que tenga derecho al financiamiento a que se refiere este párrafo, obtuvo la votación por sí mismo, se le incrementará el monto que le corresponde hasta en un tanto más. Ningún partido podrá recibir más de la quinta parte del porcentaje aludido, ni por más de tres años. Se distribuirá anualmente por partes iguales entre los Partidos Políticos que conserven su registro y cuya votación en la elección anterior de diputados de mayoría relativa quede comprendida entre el 1% y el 5% inclusive, del total de la votación emitida para esa elección y los que hubieren obtenido su registro definitivo o condicionado, con fecha posterior a la última elección; y

II. La cantidad a repartir conforme a la fracción anterior será entregada en ministraciones de acuerdo al calendario presupuestal que se apruebe anualmente;

8. No tendrán derecho al financiamiento público los Partidos Políticos que hubieren perdido su registro. El Partido Político que no hubiere obtenido el 1.5% de la votación emitida en cualquiera de las elecciones federales, pero que hubiere conservado su registro por

encontrarse en el supuesto del párrafo 3 del artículo 35 de este Código, tendrá derecho a que se le otorgue financiamiento público de conformidad con lo siguiente:

a) Se le otorgará el que corresponda, según lo dispone el inciso a) del párrafo 9 de este artículo; y

b) Si hubiere obtenido algún triunfo en la elección de diputados por mayoría relativa o de senadores, se le otorgará el que le corresponda de acuerdo con lo señalado por el inciso c) del párrafo 7 de este artículo.

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

a) A los que hubieren obtenido registro definitivo se les otorgará el financiamiento público previsto para cada Partido Político por sus actividades generales, por las específicas como entidades de interés público, y para el desarrollo de los Partidos Políticos; y

b) A los que hubieren obtenido registro condicionado se les otorgará el financiamiento público que les corresponde en términos de lo dispuesto en el inciso d) del párrafo 1, del artículo 34 por sus actividades generales y para el desarrollo de los Partidos Políticos.

10. Las cantidades a que se refieren los incisos a) y b) del párrafo anterior serán entregadas por la parte proporcional que corresponda a la anualidad según la fecha en que surta efectos el registro y tomando en cuenta el calendario presupuestal aprobado para el año.

11. El financiamiento que no provenga

del erario público tendrá las siguientes modalidades:

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

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

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

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

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

I. De las aportaciones en dinero deberán expedirse recibos foliados por los partidos en los que se harán constar los datos de identificación del aportante, salvo que hubieren sido obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública, siempre y cuando no impliquen venta de bienes o artículos promocionales. En el caso de colectas, sólo deberá reportarse en el informe correspondiente el monto total obtenido. No obstante lo anterior, los Partidos Políticos podrán recibir aportaciones de personas no identificadas cuyo monto total no exceda de una cantidad equivalente al 10% del financiamiento público total otorgado a los partidos;

II. Las aportaciones en especie se harán constar en un contrato celebrado conforme a las leyes aplicables;

III. Las aportaciones en dinero que realice cada persona física o moral facultada para ello, tendrán un límite anual para las primeras equivalente al 1% y para las segundas, al 5% del monto total del financiamiento público otorgado a los Partidos Políticos en el año que corresponda;

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

V. Las aportaciones de bienes muebles o inmuebles deberán destinarse únicamente para el cumplimiento del objeto del Partido Político que haya sido beneficiado con la aportación.

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

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

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

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

III. Los rendimientos financieros obtenidos a través de esta modalidad deberán destinarse para el cumplimiento de los objetivos del Partido Político.

Artículo 49-A.

I. Los Partidos Políticos deberán presentar ante la Comisión del Instituto Federal Electoral a que se refiere el párrafo 6 del artículo anterior, los informes del origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación, atendiendo a las siguientes reglas:

a) Informes anuales:

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

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

b) Informes de campaña:

I. Deberán presentarse por los Partidos Políticos, por cada una de las campañas en las elecciones respectivas, especificando los gastos que el Partido Político y el candidato hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente;

II. Serán presentados dentro de los noventa días siguientes contados a partir del día de la jornada electoral; y

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

2. El procedimiento para la presentación y revisión de los informes de los Partidos Políticos se sujetará a las siguientes reglas:

a) El Consejo General del Instituto Federal Electoral acordará convocar a la Comisión a que se refiere el párrafo 6 del artículo 49 de este Código, dentro de los quince días anteriores al período de presentación de los informes para que proceda a su recepción, revisión y dictamen;

b) La Comisión contará con sesenta días para revisar los informes anuales y con ciento veinte días para revisar los informes de campaña presentados por los Partidos Políticos. Tendrá en todo momento la facultad de solicitar a los órganos, responsables del financiamiento de cada Partido Político, la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado en los informes;

c) Si durante la revisión de los informes la Comisión advierte la existencia de errores u omisiones técnicas, notificará al Partido Político que hubiere incurrido en ellos, para que en un plazo de diez días contados a partir de dicha notificación, presente las aclaraciones o rectificaciones que estime pertinente;

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

e) El dictamen deberá contener por lo menos:

I. El resultado y las conclusiones de la revisión de los informes que hayan presentado los Partidos Políticos;

II. En su caso, la mención de los errores o irregularidades encontradas en los mismos; y

III. El señalamiento de las aclaraciones o rectificaciones que presentaron los Partidos Políticos, después de haberles notificado con ese fin.

f) En el Consejo General se dará a conocer el dictamen que haya formulado la comisión, procediendo a informar, en su caso, a la Sala Central del Tribunal Federal Electoral, de las irregularidades señaladas en el dictamen para los efectos de la aplicación de las sanciones correspondientes;

g) Los Partidos Políticos podrán impugnar ante la Sala Central del Tribunal Federal Electoral el dictamen a que se refiere el inciso d) de este párrafo, dentro de los tres días contados a partir del día siguiente en que concluya la sesión respectiva; y

h) El Consejo General del Instituto deberá:

I. Remitir, a la Sala Central del Tribunal, cuando se hubiere interpuesto el recurso de apelación, junto con éste, el dictamen de la Comisión y el informe respectivo;

II. Remitir, una vez cumplido el plazo para la interposición del recurso, o presentado éste, habiendo sido resuelto por el Tribunal Federal Electoral, al Diario Oficial de la Federación el dictamen y, en su caso, la resolución recaída al recurso, para su publicación; y

III. Acordar los mecanismos que considere convenientes para la difusión

pública del dictamen y, en su caso, de las resoluciones. En la Gaceta del Instituto Federal Electoral deberán publicarse los informes anuales de los partidos.

Artículo 49-B

1. Para los efectos de la recepción, revisión y dictamen de los informes a que se refieren los incisos a) y b) del párrafo 1 del artículo anterior, la Comisión de Consejeros a que se refiere el párrafo 6 del artículo 49 de este Código, contará con el apoyo y soporte de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, cuyo titular fungirá como secretario técnico de la propia Comisión. Asimismo, para su desempeño, eficaz e imparcial, podrá contar con el personal técnico que autorice el Consejo General.

Artículo 49-C

1. La Comisión a que se refiere el párrafo 6 del artículo 49 de este Código, podrá proponer al Consejo General, acuerde el establecimiento de lineamientos o formatos para ser utilizados en los informes que presenten los partidos.

2. Las quejas que cualquier órgano del Instituto reciba sobre el origen y la aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los Partidos Políticos, serán turnadas a la Comisión, a efecto, de que las analice previamente a que rinda su dictamen.

Sin duda alguna las reformas al COFIPE, de septiembre de 1993, representaron un avance significativo en la regulación del

financiamiento a los Partidos Políticos y en la claridad del origen y destino de sus recursos. Dentro de estos avances sobresalen: 1) el reconocimiento de donaciones privadas, su limitación y discriminación; 2) la precisión y regulación de la diversidad de fuentes de financiamiento, tanto propias como ajenas; 3) la obligación de hacer públicos sus ingresos, tanto en lo que corresponde a sus fuentes como a su aplicación; 4) la limitación a los gastos de las campañas electorales; y 5) la dictaminación de la procedencia legal de los gastos realizados.

Conclusiones

No obstante los avances logrados en la materia, todavía quedan algunos puntos pendientes de discutir en nuestra opinión en la agenda del financiamiento a los Partidos Políticos:

1) Parecería que, no obstante el límite de gastos en campañas electorales estos no han correspondido a una verdadera austeridad de las campañas políticas, la prueba es que todavía se debate cuál debe ser el tope real que, sin embargo, se propone como menor al vigente. Esto debe complementarse con la posibilidad de disminuir tanto el número de campañas (concentrando los procesos electorales en un calendario menos denso), como la duración, toda vez que el mayor acceso a los medios de comunicación facilita con mucho la exposición de sus plataformas electorales.

2) De igual modo sería útil otorgar a los ciudadanos cierto poder de decisión sobre la asignación de las subvenciones de los electores en el proceso de financiación pública de los partidos.

3) Convendría valorar la posibilidad de que ciertas aportaciones privadas pudieran estar sujetas a una desgravación fiscal, bajo una fórmula que establezca garantías suficientes al principio de igualdad de oportunidades entre los ciudadanos y entre los partidos.

4) Adicionalmente, es oportuno considerar la posibilidad de adaptar al esquema mexicano, el uso de la televisión en verdaderas condiciones de igualdad, potenciando los debates, así como un tratamiento más objetivo de la información política que se proporciona a los electores, antes, durante y después de los procesos electorales, lo que entre otras muchas ventajas abarataría los costos de las campañas. En este sentido un avance importante lo constituyen los Lineamientos Generales aplicables en los noticieros respecto de la información o difusión de las actividades de campaña de los Partidos Políticos, suscrito por la totalidad de las fuerzas políticas en febrero de 1994.

5) Especial tratamiento merece en lo sucesivo lo referente al principio de publicidad de las donaciones privadas, como se dijo, en varios países europeos como: Alemania, Austria, Italia y Francia. Los gastos e ingresos de los partidos se encuentran sometidos a este principio, esto es a la identificación de los donantes. Otros como Noruega y Suecia sos-

tienen que la identificación es incompatible con el carácter secreto del voto, alegando además que la pérdida del anonimato haría disminuir el número de contribuciones. En España, los Partidos Políticos tienen obligación de declarar sus gastos e ingresos, pero no de hacer constar la identidad de los contribuyentes. En nuestra legislación, este principio se consagra parcialmen-

te en el artículo 49, que en su parte conducente establece que de las aportaciones en dinero deberán expedirse recibos foliados por los partidos en los que se harán constar los datos de identificación del aportante, pero ello no significa que la opinión pública tenga conocimiento de la identidad del donante, ni mucho menos de la cuantía de su aportación.