

**BAILEY, John et al. Aspectos Jurídicos del Financiamiento de los
Partidos Políticos. México, UNAM, 1993, 218 pp.**

A principios de 1993 el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México tuvo la oportuna iniciativa de organizar un Seminario sobre el tema del Financiamiento de los Partidos Políticos, acudiendo a dicho evento diversos ponentes destacados tanto nacionales como extranjeros, entre los que se encuentran los profesores Bailey, Wilcox y Alexander de los Estados Unidos; Pilar del Castillo y Ramón Cotarelo de España; Hans Rudolf Horn de Alemania; Marcos Kaplan de Chile; Manuel Barquín y Hermilo Herrejón Silva por México entre otros, que hablaron sobre diversos aspectos del tema del financiamiento a partidos políticos que reviste singular trascendencia por su actualidad.

Producto de ese Seminario, el propio Instituto publicó con posterioridad un libro denominado aspectos Jurídicos del Financiamiento de los Partidos Políticos que consiste en una antología sobre los diversos temas de interés en la materia escritos por los autores que intervinieron en el citado seminario. Trataremos de exponer a continuación los aspectos que consideramos fundamentales de dicho documento siguiendo la forma en que está dividido y los títulos que los componen.

I. PERSPECTIVAS COMPARADAS DEL FINANCIAMIENTO DE LAS CAMPAÑAS Y DEMOCRATIZACION.

(Por John Bailey)

Para exponer el tema, el Profesor Bailey dividió su intervención en tres partes: la democracia y las funciones de los partidos; prerrequisitos institucionales para hacer funcionar bien a la democracia, y el financiamiento de los partidos.

Sobre el primer punto, es decir sobre la democracia, Bailey, siguiendo a Schumpeter, estima que es la competencia entre elites para gobernar y que las masas intervienen periódicamente a través de elecciones para seleccionar qué grupos gobernarán, de ahí el papel preponderante de las elecciones, pues es una forma de legitimar el predominio de un grupo determinado. Para ello, es necesario la existencia de ciertos requisitos institucionales, como son el acceso a la información, la libertad de expresión y de asociación y la credibilidad u honestidad del político, además de la existencia de ciertos pactos básicos en la política como es el consenso mínimo sobre los valores esenciales de la sociedad.

Dentro de este esquema los partidos políticos, según el autor, juegan un papel muy importante ya que conectan las elites con las masas y forman equipos para gobernar, reclutan jóvenes, socializan, educan políticos, estructuran votos, estructuran al gobierno, etc.

Los requisitos fundamentales de la democracia son, pues, según el autor, los partidos y la competencia, existiendo también ciertos prerrequisitos para que funcione bien la democracia como son: La existencia de un Estado de Derecho, transparencia legal, existencia de derechos y deberes de los ciudadanos, un servicio civil de carrera que organice las elecciones, medios de comunicación fuertes y agresivos y una ética democrática en la ciudadanía.

Por cuanto al tercer punto, lo referente a cómo reglamentar el financiamiento de las campañas, el profesor estadounidense estima que es imposible limitar el financiamiento de campañas políticas por parte de actores privados ya que siempre hay alguna forma de evadir tales límites como por ejemplo, cuando se prohíbe el financiamiento directo de una campaña, se propicia que el donante organice una campaña paralela.

No obstante lo anterior, el autor estima que la solución más viable para limitar el financiamiento privado de campañas consiste en establecer “pisos”, es decir, en instaurar un programa o legislación que establezca ciertas contribuciones por parte del gobierno, sienta las bases necesarias para que los partidos se financien hasta cierto monto y puedan usar esos recursos con la finalidad de atraer otros ingresos.

II. PARTIDOS POLITICOS Y DEMOCRACIA.

(Por Ramón Cotarelo)

El autor plantea en principio la tendencia generalizada en la cultura occidental a sostener que los partidos políticos son consubstanciales a las democracias modernas por lo que es común que se les reconozca a nivel constitucional, partiendo de la idea de que los partidos articulan la representación democrática y, por lo tanto, son imprescindibles.

Esta importancia es reconocida también jurisprudencialmente en diversos países, surgiendo posteriormente la cuestión del financiamiento público de los partidos y llegándose también a la conclusión de que era necesario éste como garantía de supervivencia de los partidos, como necesidad para respetar el principio de igualdad de oportunidades y por la conveniencia de evitar prácticas de financiación ilícitas y de corrupción.

El autor hace notar en este punto un fenómeno generalizable en muchos países y que consiste en la situación paradójica en que entra recientemente la figura de los partidos políticos, pues no obstante que se deja de poner en duda su necesidad de financiamiento público y existe pleno reconocimiento legislativo, doctrinal y jurisprudencial, es en este momento preciso cuando los partidos parecen haber alcanzado el punto más bajo en las escalas de apreciación de los ciudadanos y de prestigio entre las instituciones. Según Cotarelo, este fenómeno obedece a tres causas principales: a) Que ciertas funciones que desarrollaban anteriormente los partidos, tales como comunicación o socialización, son realizadas en mejor forma por otros entes tales como los medios masivos de comunicación; b) Que la misma financiación pública provoca un efecto paradójico desmovilizador; y por último, c) La corrupción política que crea desconfianza en la sociedad y la coincidencia con el fenómeno “fin de las ideologías”, llamado así por algunos doctrinarios que afirman que las convicciones colectivas se encuentran en crisis, ya que con la caída de las ideologías extremistas (principalmente el bloque comunista) ha obligado a los partidos a coincidir programáticamente respecto a las reglas del juego democrático, de tal manera que los partidos modernos, sean de izquierda o de derecha, tienen curiosamente programas y objetivos muy semejantes. Conjuntamente con esta crisis de los partidos otro fenómeno concurrente destacado por Cotarelo es el surgimiento de diversos movimientos sociales (tales como los ecologistas o el caso Ross Perot en Estados Unidos) que han adquirido fuerza y que representan ya, en algunos casos, una amenaza para los partidos.

Este tipo de fenómenos -señala Ramón Cotarelo- nos lleva a cuestionar la tesis de la consubstancialidad de la democracia y partidos. El autor estima que no se puede negar aún esa consubstancialidad pero que debe ampliarse la concepción clásica de partido y tomar en consideración a agrupaciones y asociaciones cada vez más cambiantes.

Por cuanto hace a la financiación de los partidos políticos, Cotarelo señala que cualquier sistema deberá tomar en cuenta la nueva concepción de partido político que se ha comentado y considerar los siguientes elementos:

a) En cuanto a condiciones generales de financiación, los partidos deben considerar tres circunstancias: la de igualdad, la de libertad y el derecho de los partidos pequeños a participar en la vida política con unas expectativas razonables.

b) Los sistemas de financiación: el de la dualidad privada-pública que, según el autor, debe mantenerse dada la naturaleza híbrida de los partidos. El de los límites, que pueden ser de ingresos o de gastos o ambos a la vez. El de los controles que deben ser eficaces y comprender cuando menos dos aspectos el de la obligación de la rendición pública de cuentas (ingresos y gastos) y el de los órganos de control que, según el autor, debe tratarse de un órgano fiscalizador judicial, como el Tribunal de Cuentas en España. Por último, destaca el autor el carácter voluntario de las aportaciones a los partidos que puede ser forzosa cuando los partidos reciben parte de sus ingresos con cargo a los presupuestos generales del Estado, o voluntarios como el sistema de Tax Check off estadounidense, que consiste en que el contribuyente señala una parte de sus impuestos destinados a los partidos. La ventaja de este sistema -según Cotarelo- es que muestra el grado real de apoyo con que cada partido cuenta en la sociedad y el inconveniente es de que puede ser insuficiente, pero ello sería benéfico para que prosperen los partidos con mayores apoyos sociales.

III. CRISIS DEL ESTADO LATINOAMERICANO Y PARTIDOS POLITICOS.

(Por Marcos Kaplan)

El Profesor Kaplan no toca directamente en su intervención el tema del financiamiento de los partidos políticos sino que nos proporciona una visión personal de la situación crítica del Estado latinoamericano y de sus partidos políticos. El autor estima que el Estado latinoamericano sufre una profunda crisis que puede incluso marcar el rumbo de su desaparición. Habla de una fase de crisis estructural permanente del Estado, producto de un neocapitalismo donde predomina la hegemonía elitista-oligárquica. Kaplan expone los múltiples factores que en su concepto influyen en la decadencia, factores tales como el ambiente internacional desfavorable, la influencia tanto política, como económica de los países desarrollados y las empresas transnacionales, los conflictos sociales y culturales, los procesos democratizadores y las crisis políticas, el surgimiento de nuevas formas de oligarquía, la instauración de un proyecto de desarrollo neocapitalista que el autor llama “tardío y periférico” y que según el mismo Kaplan, se ha traducido en un crecimiento insuficiente y desequilibrado y en una modernización superficial.

Por lo que hace al aspecto político, Kaplan estima que el neocapitalismo provoca la creación de nuevas organizaciones oligárquicas que van en contra de una sana democratización.

Dentro de este esquema caótico, el autor estima que el Estado y las elites públicas aumentan su influencia y tienden hacia la autonomización y rectoría de la sociedad convirtiéndose en servidores de “la gran empresa”. Una vez consolidadas estas fuerzas -sigue diciendo el autor- se institucionalizan y legitiman el Estado y las elites públicas a través del reajuste del orden jurídico para reforzar su autonomía y primacía. Marcos Kaplan presenta un Estado dominante que concentra y centraliza su poder y somete y controla a la sociedad. Este Estado intervencionista-autonomizante contribuye a promover la emergencia de la sociedad civil, de algunos de sus factores y componentes, pero al mismo tiempo las controla y debilita, impide su desarrollo.

No obstante lo anterior, el autor habla también de un entorno externo desfavorable ya que Estados y empresas transnacionales son las que toman decisiones importantes relativas a comercio, inversiones, moneda, tecnología, endeudamiento, recursos vitales, etc. Habla de la existencia de una tercera revolución industrial donde los proyectos de desarrollo de los países subdesarrollados son bloqueados por las grandes transnacionales y los países superdesarrollados provocando un crecimiento asimétrico inalcanzable y vulnerando la soberanía de los subdesarrollados.

En lo interno, el autor plantea también para Latinoamérica una severa crisis principalmente de carácter económica en los años ochenta, producto de un entorno internacional desfavorable en cuanto al comercio mundial, la baja de sus exportaciones y el aumento del precio de las importaciones, el proteccionismo de las grandes potencias, los altos intereses de la deuda externa de cada país latinoamericano, los altos niveles de inflación, las políticas de ajuste impuestas por las instituciones financieras internacionales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial), fenómenos todos éstos que han contribuido al empobrecimiento de la población latinoamericana, al caos económico, la disolución social y a la anarquía política.

Dentro de este contexto caótico y casi apocalíptico que nos presenta el autor, los partidos juegan un papel importante en la “oligarquización” del control del Estado, ensanchándose la brecha entre las clases mayoritarias y los partidos que tienden a despreocuparse por los grupos minoritarios marginados. Para Kaplan el desarrollo de un sistema de partidos se encuentra frenado por diversos factores como son el personalismo y la oligarquización, así como por el fuerte control que sobre ellos ejerce el Estado que a su vez es controlado por grupos políticos y administrativos que lo desestabilizan.

El autor concluye su intervención señalando que todos estos fenómenos conducen a los Estados Latinoamericanos a una especie de “Neoestatismo” donde su conformación dependería de diversos factores como son: la nueva inserción en un orden mundial cambiante, la forma en como terminen los grandes conflictos y crisis, alianzas de elites, clases, grupos e instituciones, redefiniciones de las estrategias de desarrollo, relaciones entre Estado y sociedad civil, y prevaencia entre autoritarismo y democracia.

IV. VIAS ALEMANAS A UN FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLITICOS INDICADAS POR EL ANTAGONISMO ENTRE LEGISLACION Y JURISDICCION.

(Por Hans Rudolf Horn)

En este ensayo el autor nos brinda una somera perspectiva del desarrollo de los partidos y de su financiamiento en Alemania.

En principio nos plantea el autor la existencia de una cierta aversión histórica hacia los partidos políticos ya que diversos autores tanto doctrinarios políticos como Rousseau, como poetas de la talla de Wolfgang von Goethe rechazaban la idea de los partidos políticos por considerarlos nocivos para la sociedad y como una amenaza a la soberanía de los pueblos. Otros autores como Jellinek o Triepel los consideraban a los partidos como fenómenos difíciles de describir desde un punto de vista científico. Hans Kelsen y Boris Mirkin-Guetzévich postulan en cambio por primera vez la constitucionalización de los partidos políticos.

Desde el punto de vista legislativo -nos explica Rudolf Horn-, los partidos presentan una evolución desde un rechazo expreso absoluto (Constitución de Weimar de 1919) por parte de la legislación, pasando por un período de ignominia, hasta un reconocimiento paulatino en reglamentos parlamentarios internos, después en leyes electorales y por último a nivel constitucional en la ley fundamental de la República Federal de Alemania de 23 de mayo de 1949 donde se señala que los partidos contribuyen a formar la voluntad política del pueblo y se facultaba al tribunal Constitucional de la Federación para declarar su inconstitucionalidad en caso de que algún partido pretendiera derrocar al régimen. En cuanto al financiamiento la legislación presenta una evolución irregular por los frecuentes antagonismos entre la legislación y el tribunal Constitucional de la Federación. En 1954 fue establecido un privilegio fiscal para los partidos, en el sentido de que donaciones hechas a ellos disminuían la cantidad de impuestos, al considerarlos como donaciones destinados al bien común, sin embargo el Tribunal Constitucional rechazó el privilegio al considerarlo violatorio del principio de igualdad, pero admitió expresamente un sistema de financiamiento público. En legislaciones posteriores, las de 1959, 1965 se previó por primera vez en el presupuesto del Estado una partida especial para la obra educativa de los partidos políticos. Pero el Tribunal Constitucional en 1966 declaró inconstitucional tal financiamiento, admitiendo sólo la restitución por gastos necesarios de campaña por lo que las legislaciones ordinarias posteriores de 1967 y 1989 tuvieron que ajustarse a dicho criterio, obligando ésta última a los partidos de publicar el origen y uso de sus recursos.

No obstante lo definido del criterio jurisdiccional, el Tribunal Constitucional Alemán recientemente da un giro de 180 grados al emitir un fallo en abril de 1992 en el que reconoce la facultad constitucional del Estado de otorgar recursos a los partidos para el financiamiento de la actividad que le encarga la ley fundamental en sentido general, abandonando expresamente su jurisprudencia anterior; pero simultáneamente establece límites estrictos de una manera detallada para evitar que los recursos públicos por su cantidad, desplacen a los militantes, miembros y seguidores. En esta misma sentencia se establecen también límites a las donaciones recibidas por los partidos.

La importancia de esta sentencia es de que por primera vez se reconoció en Alemania la obligación estatal de apoyar continuamente las actividades de los partidos y no solamente las campañas electorales. La sentencia pone límites al financiamiento público ya que éste no puede exceder del 50% de los gastos enteros.

Las opiniones sobre el contenido del fallo son opuestas pues algunos la consideran positiva y otros estiman que el financiamiento público es nocivo ya que algunos partidos ejercen actividades para el solo objetivo de obtener recursos.

En cuanto a los medios de comunicación el autor señala que el acceso libre a éstos es un fundamento indispensable para garantizar el pluralismo político y que en Alemania no fue necesario elevar ese derecho a nivel constitucional como en México ya que originalmente todas las estaciones de radiodifusión eran públicas, por lo que fue fácil obligar a las emisoras a otorgar tiempos a los partidos.

Respecto a la forma de distribución de los recursos el Tribunal Constitucional encarga al legislador distribuir los recursos de los partidos según su fuerza electoral, pero también debe examinar el legislador, según el fallo constitucional, la posibilidad de atribuir más recursos a los votos de un partido menos importante.

Respecto de México el autor recomienda en sus conclusiones que la legislación debe tomar en cuenta la experiencia alemana en cuanto a los siguientes puntos: a) El financiamiento público a los partidos es indispensable para protegerlos de influencias ajenas; b) No es admisible un financiamiento completo ya que los partidos no son órganos de Estado;

c) Los partidos deben publicar las fuentes de su financiamiento para evitar que sean influenciados por grupos poderosos; d) El Estado debe garantizar la igualdad de oportunidades de los partidos; e) No se debe crear igualdades artificiales; f) Se admitirán privilegios fiscales para donaciones a partidos, pero limitados; y, g) Brindar la oportunidad de fundar nuevos partidos garantizándola con recursos públicos limitados.

V. LA FINANCIACION DE LOS PARTIDOS POLITICOS: PROPUESTAS PARA UNA REFORMA.

(Por Pilar del Castillo Vera)

La legislación española -dice Pilar del Castillo- se caracteriza por la prevaencia y privilegio del financiamiento público sobre el privado bajo el argumento de proteger a los partidos políticos de la corrupción del financiamiento privado si éste no es limitado. Esta consideración es errónea, en concepto de la autora, ya que el financiamiento estatal en España no ha protegido a los partidos de la corrupción, como tampoco sería serio decir que el financiamiento privado resolvería el problema. La autora reconoce que la financiación pública de los partidos en España desempeñó un papel positivo durante la transición democrática, al permitir a las fuerzas políticas emergentes unas bases económicas mínimas para iniciar su rodaje en el sistema, pero considera que tal financiamiento ha dado muestras de decadencia pues ha ido relegando progresivamente el papel de los actores privados y acentuando el del Estado.

Pilar del Castillo señala que los partidos políticos nacen como asociaciones privadas cuya finalidad era agregar y defender intereses comunes y posteriormente se le fueron agregando funciones de carácter público como concurrir a la formación de la voluntad popular y como instrumentos para la participación política, lo cual justificó su reconocimiento a nivel constitucional, pero que ello de ninguna manera los puede adscribir al ámbito estatal. Para apoyar lo anterior, la autora cita los argumentos expuestos por el Tribunal Constitucional Alemán en una sentencia del año 1966 (Que también comentó Hans Rudolf Horn) en la que se define la naturaleza jurídica de los partidos como “instrumentos necesarios para la formación de la voluntad política” pero se les niega el carácter de órganos de Estado. Además la propia sentencia señala que es falso que las subvenciones estatales garanticen la igualdad de oportunidades de los partidos ya que ello implicaría negar la capacidad de los ciudadanos de crear y mantener sus organizaciones, y que es falso también que la financiación pública evite el riesgo de que los partidos dependan de intereses económicos particulares. El Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad de la financiación estatal de los partidos pero permitió las subvenciones electorales argumentando que éstas eran necesarias para la formación de la voluntad popular.

Los defensores de la financiación pública de los partidos de Italia, en relación con lo anterior argumentan que la formación de la voluntad popular no se puede limitar al momento de las elecciones, sino que por el contrario constituye un proceso permanente.

Respecto del financiamiento de los partidos en la legislación comparada, la autora señala que con excepción de Gran Bretaña, Irlanda y Luxemburgo, todos los países europeos, incluyendo las nuevas democracias del Este, los partidos reciben subvenciones para financiar sus actividades electorales, ordinarias o ambas en distintas magnitudes ya que en Holanda es muy modesta, en tanto que en España es muy elevada. En el caso alemán, que ya fue comentado en el capítulo anterior, el Tribunal Constitucional dio un giro radical pues de prohibir el financiamiento público, en 1984 lo permite limitándolo al 50% de los ingresos de los partidos hasta una cierta cantidad como tope.

En España desde un principio se diseñó un sistema de financiamiento mixto, público y privado. Por un lado el Estado concede a las formaciones con representación parlamentaria diversas subvenciones económicas; unas en concepto de compensación por los gastos que generan los procesos electorales y otras para los gastos derivados de sus actividades ordinarias. La normativa española es la única que limita penalizando las cuantías de las donaciones privadas, sin embargo tales donaciones son muy escasas. Pilar del Castillo atribuye esta financiación raquítica al protagonismo que se le asigna de forma tan abrumadora al dinero público. Para la autora la financiación de los partidos políticos debería ser privada, limitándose el Estado a prestar un apoyo subsidiario de carácter indirecto o en especie ya que este modo de financiación obliga a los partidos a cultivar su credibilidad y a estrechar su relación con los electores permitiendo dinamizar la actividad de todas las instancias organizativas de los partidos lo que afectaría positivamente a su implantación y favorecería la democracia interna. Para combatir la corrupción en el manejo y canalización de los recursos privados, Pilar del Castillo estima que se debe incrementar la transparencia del origen de los recursos y no ve obstáculos alguno que impida el incrementar la financiación privada. Para ello propone las siguientes medidas: a) Liberalizar las contribuciones privadas a los partidos políticos; b) Desgravar las donaciones privadas; c) Desgravar las cuotas de los afiliados; d) Limitar la financiación pública y e) Limitar el incremento del financiamiento público.

Respecto de los gastos electorales Pilar del Castillo considera que la tendencia generalizada en los países europeos es de que deben rechazarse las limitaciones a los gastos electorales por las dificultades que entraña su fiscalización efectiva y que alternativamente se han desarrollado medidas que favorecen indirectamente el control del gasto como restricciones al endeudamiento que pueden contraer los partidos o acuerdos voluntarios entre ellos para establecer un límite. La legislación -dice la autora- puede tomar algunas medidas para favorecer que los gastos de los partidos no desequilibren sus presupuestos ni afecten al carácter competitivo que deben tener unas elecciones libres. Para ello, recomienda las siguientes medidas: 1) Una administración de los recursos de los partidos sana, sin que puedan acudir a subvenciones públicas en forma ilimitada; 2) Reducir la campaña electoral que usualmente siempre son muy largas; 3) Democratizar el uso de la televisión pública, garantizando el desarrollo de debates electorales. Las anteriores medidas permiten a los partidos reducir sus gastos sin que se les limite la cantidad o el destino de los mismos.

Por último, por lo que hace a la publicidad de las contribuciones la autora expone que la legislación internacional ha sido contradictoria pues mientras en Estados Unidos se consideró por la Corte Constitucional la identificación de los donantes, en otros países como Noruega y Suecia se consideró incompatible la identificación con el carácter secreto del voto. Sobre el particular, Pilar del Castillo se inclina por la existencia de una fiscalización a cargo de un Tribunal de Cuentas (como en España) donde los partidos presenten balances contables previamente auditados para que el Tribunal de Cuentas interviniera sólo en los casos conflictivos.

VI. EL FINANCIAMIENTO DE LAS CAMPANAS PRESIDENCIALES EN ESTADOS UNIDOS, EN PERSPECTIVA COMPARADA.

(Por Herbert Alexander)

Para el autor una de las metas comunes de las legislaciones de diversos países es la de proporcionar elecciones libres evitando los abusos provocados por la manipulación del dinero y del poder económico. Admite que no existen panaceas ni formas de reglamentación que sean plenamente exitosas en todo el mundo pero recomienda ciertos medios que, con sus modalidades según los diferentes países, conforme a su historia, tradición y cultura.

En Estados Unidos, dice Alexander, existen seis formas mediante las cuales se intenta reglamentar lo relativo al dinero. 1) Una declaración de los fondos políticos que se traduce en el derecho del pueblo a saber de dónde proviene el dinero y cómo se gasta; 2) Las limitaciones en las aportaciones no deben ser severas sino que debe permitírseles a los partidos recauden el dinero necesario para ellos; 3) El autor considera que en Estados Unidos es difícil limitar gastos de campaña dada su naturaleza democrática y pluralista, sin embargo, señala que se ha intentado limitar las cantidades que pueden gastar los candidatos y los partidos en sus campañas, aunque admite que no han logrado mucho éxito con estas medidas; 4) También se reglamenta el financiamiento

público en las campañas de elección en Estados Unidos. El dinero se otorga directamente a los candidatos o a los partidos, pero sólo durante las campañas electorales o en una base anual; 5) La reglamentación sobre el uso y acceso a los medios de comunicación donde los candidatos y los partidos pueden comprar tiempo; 6) Por último, la prohibición de que haya aportaciones de empleados del gobierno.

Herbert Alexander expone en su artículo la forma en cómo se distribuye el dinero en una campaña presidencial en Estados Unidos. El dinero -señala el autor- se pone a disposición de los partidos políticos en tres fases del proceso de elección presidencial: primero al equilibrar subvenciones, estímulos y fondos, como se llama con diferentes términos, en el período de prenomiación, en el que los candidatos buscan ser nominados por sus partidos; segundo, para que los partidos políticos lleven a cabo las convenciones anuales de nominación, y tercero, se hacen subvenciones a los principales candidatos del partido una vez que en las convenciones fueron nominados para la fase de elecciones generales, hasta las elecciones. En resumen son tres diferentes fases del proceso de selección presidencial en las que el gobierno proporciona el dinero.

Respecto a los problemas concretos que presenta el financiamiento de las campañas presidenciales en Estados Unidos el autor señala que el fondo para financiar las mismas ha disminuido a partir de los años ochenta, por lo que el gobierno de Clinton y el Congreso deberán hacer las correcciones necesarias para proporcionar más financiamiento al fondo de tax check off que hemos comentado con anterioridad en esta Reseña. El mayor problema surge según el autor, en las limitaciones a los gastos y erogaciones en el período de prenomiación, pues los límites impuestos resultan ilusorios ya que los candidatos reciben apoyo indirecto de individuos y grupos tales como los sindicatos que no colaboran en la campana directamente pero que no pueden ser limitados legalmente en cuanto a su monto; por lo que el gasto de una campaña presidencial puede exceder por mucho el límite permitido gracias a la cifra gastada paralelamente. Por estas razones el autor considera muy difícil imponer límites a los gastos de campaña presidencial en Estados Unidos.

VII. LA EXPERIENCIA DE LOS ESTADOS UNIDOS EN LA REGULACION FINANCIERA DE LAS CAMPANAS POLITICAS.

(Por Clyde Wilcox)

Clyde Wilcox señala que existen cuatro metas a cumplir en cuanto al financiamiento de las campañas electorales en los Estados Unidos. La primera consiste en la paridad que debe haber en el financiamiento de los diferentes candidatos lo cual no significa que se les asigne el mismo monto sino que tengan suficiente dinero para presentar sus opiniones ante los electores, es decir, se parte de un “piso” o mínimo a repartir entre los candidatos que, desde luego, pueden allegarse de fondos adicionales por su parte. Para lograr lo anterior, Wilcox considera que existen algunos problemas aún a nivel de elección de senadores y diputados ya que los que se encuentran en el puesto tienen ventaja sobre los que aspiran a él ya que los primeros ya son reconocidos por su labor, no obstante ello considera que a nivel elección presidencial ya se ha logrado cierto equilibrio.

Una segunda meta, según Wilcox es limitar la influencia de los grupos de interés o muy poderosos para evitar que los candidatos se sientan comprometidos con ellos. Para ello se optó en primera instancia por limitar las aportaciones a 250 dólares por candidatos y de 5,000 dólares a un grupo político, o de 20,000 dólares a un partido político. No obstante las limitaciones -apunta el autor- existen formas de evadirlas como, por ejemplo, el contratar servicios de medios de comunicación a favor de un candidato o proporcionándole fondos a un partido para que indirectamente el candidato reciba ese dinero.

La tercera meta es incrementar la participación, aumentar la base de personas involucradas en el financiamiento. El autor considera que esto se ha logrado gracias a los avances tecnológicos y sistemas modernos de aportación que se han implementado, como las computadoras, las reducciones fiscales o las tarjetas de crédito donde el contribuyente destina voluntariamente un porcentaje mínimo para aportarlo a un partido.

El autor señala que donde sí ha habido éxito es en el área de difusión, que constituye la última meta, ya que los candidatos tienen que informar a la Comisión de Financiamiento de todas las contribuciones que rebasen de 200 dólares. Dicho éxito se ha logrado, según Wilcox, más gracias a la vigilancia de los grupos de interés y organizaciones privadas que a la imposición de sanciones. El autor recomienda un sistema computarizado para una mayor efectividad del control.

El autor concluye su participación oponiéndose a los límites a las erogaciones por considerar que los mismos no permiten la buena comunicación entre candidatos y público. Asimismo, señala que el financiamiento público debe ser suficiente para permitir que los diversos puntos de vista sean escuchados, pero que no se conviertan en puntos de influencia. Está de acuerdo con el establecimiento de límites generales pero considera que si se limita demasiado puede haber un efecto contraproducente. Estima que debe haber una publicación amplia del financiamiento y que debe existir una sola dependencia gubernamental que haga cumplir las reglas.

VIII. UNA PROPUESTA RAZONADA E IMPARCIAL EN TORNO AL FINANCIAMIENTO A LOS PARTIDOS POLITICOS EN MEXICO.

(Por Manuel Barquín Alvarez)

El autor destaca en principio la importancia del tema del financiamiento a los partidos señalando que debe tender a la gradual disminución de las disparidades en materia de recursos económicos para evitar las desventajas materiales de los actores políticos, así como la influencia de grupos económicos poderosos sean públicos o privados. Debe propiciarse la participación de los ciudadanos en el financiamiento de los partidos y debe crearse un ambiente político adecuado que apoye tanto a los partidos políticos establecidos como a las fuerzas emergentes sin propiciar tampoco la creación de grupos oportunistas o fuerzas políticas irrelevantes.

Respecto del financiamiento privado el autor señala que puede dar una mayor autonomía a los partidos frente al Estado y los acercaría a sus bases representando así con más fidelidad a sus votantes. Para incentivar el financiamiento privado Manuel Barquín propone que se legislen topes de financiamiento público, de tal manera que no exceda de una cantidad equivalente a un porcentaje del financiamiento privado, sin embargo, dicha medida debe ajustarse a la realidad política y económica mexicana donde, a diferencia de los países europeos, existen grupo marginados cuyos ingresos apenas alcanzan para subsistir, por lo que no sería lógico pensar en una cooperación por parte de dichos sectores.

Por lo que hace a los límites al financiamiento privado el autor estima que no debe de ser excesivo ya que ello produciría justamente el efecto contrario, esto es, desincentivar las aportaciones privadas y hacer más dependientes a los partidos del financiamiento público, además de la incompatibilidad de dichos límites con las disposiciones constitucionales en materia de libertad de expresión. En el caso de México -dice Barquín- sería conveniente que los límites de gasto se fijaran para cada proceso electoral y estima que el órgano idóneo para fijar los límites es el Consejo General del IFE, pues además de contar con la representación de los partidos, tiene la infraestructura óptima. También recomienda el autor que los límites máximos de gastos electorales se fijen en forma diferenciada para las distintas regiones y zonas.

Por lo que hace a la publicidad y transparencia del financiamiento, el autor destaca que es universal la prohibición para que el Estado, entidades federativas y municipios contribuyan directamente al financiamiento de partidos políticos o candidatos y, que es generalizada la prohibición para que los extranjeros contribuyan a los gastos de campaña. Respecto al financiamiento proveniente de fondos eclesiásticos señala que no hay uniformidad en las legislaciones extranjeras pero en México se encuentra prohibido dicho financiamiento. El autor considera que el control del financiamiento privado no debe ser excesivo pues ello, además de considerarse por muchos una violación al secreto del voto, implicaría la elaboración de sistemas de registro exhaustivo y oneroso.

Para promover el financiamiento privado el autor simpatiza con el sistema de tax check off existente en Estados Unidos donde el contribuyente en su declaración anual de ingresos destina una cantidad a entregar a algún partido. Este sistema -dice el autor- podría ponerse en marcha en etapas, una primera en donde se daría un incentivo fiscal, hasta un límite predeterminado. En una segunda etapa no se otorgaría ningún incentivo fiscal y pasado otro límite se causarían impuestos.

Por lo que respecta a la publicidad, el autor estima que se deben adoptar normas que regulen la presentación de estados contables de ingresos y egresos (tanto privados como públicos), que un partido tuvo en un ejercicio fiscal, así como el control del gasto durante las campañas. Para ello el autor recomienda la presentación de una declaración patrimonial inicial que se requiera para el otorgamiento de su registro y declaraciones anuales. Adicionalmente a ello, propone la revisión de los estados financieros de un partido por un despacho de contadores acreditados y por un órgano de gobierno. Para México, Manuel Barquín estima que es recomendable que ese órgano de gobierno sea el Consejo general del IFE, el que emitiría los dictámenes aprobatorios si así fuera el caso. Asimismo, propone que se requiera a los partidos la publicación de los informes a través de un órgano informativo que en el caso pudiera ser la Gaceta del IFE o el Diario Oficial de la Federación. El incumplimiento en la rendición de los informes se sancionaría, según Barquín, con la retención de la entrega de las ministraciones de subsidios hasta que cumpliera el partido. Asimismo, propone el autor analizar la posibilidad de introducir la figura española del “administrador de campaña”, en el que se prevé que se nombre a una persona para que funja como responsable financiero de una campaña política, pero introduciendo un administrador para cada candidatura. Respecto de las sanciones por incumplimiento a las disposiciones en materia de financiamiento privado, Barquín Álvarez estima que pueden aplicarse desde multas y sanciones penales hasta la pérdida de una cantidad igual a la que se recibió ilegalmente con cargo al financiamiento público o la cancelación del registro del partido en casos extremos.

En cuanto al financiamiento público en México, Barquín considera que el sistema vigente en el ámbito federal es muy completo por cuanto a los diferentes rubros que contemplan los cuatro diferentes tipos o cajones que estipula el COFIPE en su artículo 49 y que pretenden buscar un equilibrio entre el principio de distribución igualitaria del subsidio y el del financiamiento de los partidos según su fuerza electoral. Barquín Álvarez considera que en México debía incrementarse el porcentaje que representa el subsidio igualitario que actualmente guarda una proporción de 10% en relación con el 90% de financiamiento por fuerza electoral. Por otra parte, la legislación vigente compagina el sistema alemán de proporcionar financiamiento exclusivamente para gastos electorales y el sistema italiano de dar también para gastos corrientes de los partidos fuera del período electoral. Respecto a la alternativa planteada en otros países de destinar el financiamiento directamente a los candidatos (como en Estados Unidos) o de otorgarlo a los partidos, Barquín considera que dado el incipiente sistema pluripartidista mexicano es más conveniente la segunda alternativa, es decir, otorgar el financiamiento a los partidos y no a los candidatos, pues ello provocaría “aventurismos políticos de líderes carismáticos -en el mejor de los casos- o de caciques y de personalismos políticos, pues ya sin la disciplina de la participación de los partidos políticos se perdería coherencia en las posiciones políticas” y no ayudaría a que las fuerzas partidistas recién creadas ejerzan un contrapeso real y organizado al partido dominante.

En materia de acceso a medios de comunicación masiva -dice Barquín- también se da la disquisición respecto a si debe predominar el criterio igualitario, es decir, asignar los espacios por cuota fija o en función de la fuerza electoral de los partidos.

En México la legislación asigna a los partidos tiempo en los medios de comunicación conforme a los dos principios ya que les otorga una cuota fija de quince minutos mensuales pero que aumenta durante los períodos electorales en función de la fuerza electoral de cada partido, sin embargo, el autor propone que se aumente la proporción en que se distribuya el tiempo otorgado en función de la fuerza electoral o conforme a cuota fija sea por lo menos en una relación de 80% para el primer caso y de 20 para el segundo, para evitar -dice el autor- el reforzamiento artificial de la mayoría, sin dejar de proveer a las minorías o a nuevas fuerzas políticas con un nivel mínimo garantizado de acceso a los medios de comunicación masiva.

Aunado a lo anterior, el autor estima que no sólo debe tomarse en cuenta la cantidad de tiempo, sino también la calidad, ya que no es lo mismo realizar una transmisión matutina que vespertina o nocturna pues existen horarios y días de mayor audiencia en la televisión y en la radio, y que el sistema actual de sorteos semestrales ha dejado inconformes a algunos partidos, sin embargo, el autor no se pronuncia por una solución en particular, se limita a proponer que la misma debe buscarse consultando a los partidos y a expertos en comunicación.

Asimismo, señala el autor la posibilidad de que los partidos comprendan espacios en medios masivos de comunicación por su cuenta, para lo cual deben establecerse en su concepto, límites globales similares a los impuestos a los gastos de campaña, sin que se deba incluir en dichos límites la programación de noticias en radio y televisión o los programas habituales donde se hagan reportajes o mesas redondas siempre que sean éstos imparciales y objetivos, ni tampoco cuando los programas se limiten al análisis y manifestación de posiciones en torno a problemas económicos, políticos y sociales de actualidad, sin hacer un proselitismo directo.

Por último el autor recomienda que para la utilización de tiempo en los medios de comunicación por parte de los partidos políticos en forma equitativa, se les dote de los apoyos material y humano imparciales y objetivos necesarios ya que en esa materia se requiere la intervención de expertos comunicadores, profesionales y técnicos. Asimismo propone estudiar la conveniencia de que el IFE hiciera una inversión en recursos materiales y humanos para las tareas de producción de programas de radio y televisión a fin de que los partidos que lo requieran tengan acceso a los apoyos necesarios.

Concluye el autor que la regulación del financiamiento a los partidos políticos juega un papel determinante en el fortalecimiento del sistema de partidos en México.

IX. EL FINANCIAMIENTO PUBLICO A LOS PARTIDOS POLITICOS.

(Por Hermilo Herrejón Silva)

Destaca el autor en principio el carácter constitucional que en México se les da a los partidos políticos como entidades de interés público cuyos fines son promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional, y hacer posible el acceso de ciudadanos al ejercicio del poder público mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, lo cual da a los partidos el alto objetivo de ser los mecanismos para que el pueblo en uso de su soberanía tenga el ejercicio del poder público. Para desarrollar esa actividad, dice el autor los partidos requieren de financiamiento para lo cual la legislación electoral ha ido respondiendo gradualmente a dicha necesidad, desde 1963 en que se otorgó algunas exenciones de impuestos, en 1973 en que se incorporó en la legislación un capítulo de “prerrogativas”, en 1977 en que se hizo permanente el derecho a usar las frecuencias de radio y televisión, se ampliaron las exenciones fiscales, etcétera. Hasta 1987 en que se dispuso como prerrogativa de los partidos políticos el financiamiento en efectivo, el cual fue ampliado en 1990 a cuatro formas de financiamiento público conocidas; es decir, por actividad electoral, por actividades generales, por subrogación del Estado en las contribuciones de sus legisladores y por actividades específicas como entidades de interés público. El autor señala cantidades concretas que por cada uno de los rubros de financiamiento señalados se otorgarán para el trienio de 1992 a 1994, haciendo un total de 133 millones 843 mil nuevos pesos para el año de 1993.

Señala Herrejón Silva que los partidos tienen el deber de informar al IFE sobre el empleo de las sumas recibidas y que es aquí donde se puede introducir modificaciones al sistema electoral.

Por otra parte, el autor describe las prerrogativas que en materia de radio, televisión, correos y telégrafos tienen los partidos políticos conforme al código vigente, así como el régimen fiscal especial y privilegiado que tienen los partidos políticos, exentos del impuesto sobre la renta, del pago de derechos por rifas, sorteos, ferias, festivales y otros eventos y por la enajenación de bienes e inmuebles o por la venta de impresos que editen.

X. PROPUESTAS PARA LA REFORMA A LA LEGISLACION ELECTORAL EN MATERIA DE FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLITICOS.

(Por Jaime F. Cárdenas)

Señala el autor la conveniencia de regular las distintas formas a través de las cuales los particulares realizan aportaciones a los partidos; es decir, legislar en materia de financiamiento privado, cuyas formas son las siguientes:

1. Cuotas de los afiliados que constituyó la principal fuente de ingresos en el inicio de los partidos y que juegan un papel cada vez menor en relación con las subvenciones públicas. El autor destaca el problema jurídico de exigir coactivamente el pago de cuotas y de otras aportaciones y se manifiesta por no imponer ninguna sanción, ya que el cumplimiento de sus obligaciones es más un lazo de simpatía que una obligación estrictamente jurídica.

2. Donativos. Considera que los donativos no son concebibles en una sociedad democrática por parte de instituciones públicas y que deben aumentarse las sanciones a los funcionarios que las permitan, así como la publicidad de las finanzas partidarias. Respecto a los donativos por parte de extranjeros, éstos se encuentran prohibidos por la legislación; sin embargo, destaca el hecho de que en algunos países sí se permiten bajo cierta regulación. Por lo que hace a las limitaciones impuestas a las donaciones privadas, considera el autor que paradójicamente la experiencia en otros países como Estados Unidos demuestra que lejos de limitarlas las incrementa por lo que otros países han optado por la publicidad de dichas donaciones y la prohibición a determinadas personas u organizaciones. En México el autor considera conveniente que la legislación insistiera en el aspecto de publicidad a través de la rendición de cuentas de los partidos, que se permitiera el financiamiento privado y que se prohibiera el financiamiento privado de iglesias, empresas que contratan con el Estado o fundaciones políticas y que se aumenten las sanciones administrativas y penales a los funcionarios que participen en dichas actividades.

3. Por lo que hace a préstamos y créditos el autor considera necesario establecer un límite a los endeudamientos de los partidos y hacer público el nombre de las instituciones crediticias y la cantidad prestada.

Respecto al financiamiento público el autor señala que existen cinco temas puestos a discusión: el primero es el relativo a si el Estado debe financiar; el segundo se refiere al mecanismo para la concesión del financiamiento; el tercero concierne a los límites de gastos de campaña; el cuarto a la rendición de cuentas y vigilancia, y el quinto al órgano de control. En relación al primero de los problemas planteados Jaime Cárdenas subraya la existencia de una tendencia mundial a poner más atención en el financiamiento privado que en el financiamiento público, dejando este último para los gastos de campaña de elecciones. El autor cuestiona el carácter de entidades de interés público que se les da a los partidos en el derecho mexicano, pues considera que sólo tienen ese carácter durante el desarrollo de períodos electorales por lo que se pronuncia por derogar financiamientos públicos directos que considera paternalistas como el de la subrogación del Estado de las contribuciones de los legisladores a los partidos.

Para perfeccionar el principio de igualdad de los partidos el autor propone fortalecer a los que posean registro condicionado para que no tengan un trato desfavorable respecto a partidos registrados y no utilizar el régimen de financiamiento como un obstáculo para el surgimiento de otras fuerzas políticas. Asimismo propone que sea un cuerpo colegiado el encargado de determinar el calendario y condiciones de la programación.

Por lo que toca a los límites de gastos de campaña el autor considera que dichos límites podrían vulnerar la libertad de expresión, tal como lo consideró la Suprema Corte de Estados Unidos, por lo que considera más conveniente ampliar las sanciones por el uso indebido de recursos públicos, introducir la publicidad de los estados financieros de los partidos, crear un órgano de control y limitar los períodos de campaña.

Respecto a la rendición de cuentas, considera que los partidos deben ser obligados a rendir públicamente sus cuentas ante los ciudadanos, semestral o anualmente y que cualquier ciudadano puede exigir mediante un medio de impugnación la revisión de la documentación financiera de los partidos.

Por último, estima conveniente que sea un órgano de carácter jurisdiccional el encargado de realizar el control de la actividad financiera de los partidos; es decir, la creación de un tribunal semejante al Tribunal de Cuentas.

XI. EL CONTROL SOBRE EL FINANCIAMIENTO A LOS PARTIDOS POLITICOS.

(Por Ma. de la Luz Mijangos Borja)

La doctora Mijangos comienza por señalar que el control o fiscalización sobre los partidos políticos en un Estado de Derecho es necesario dada la importancia de esas entidades y la función social que desempeñan además de que utilizan fondos públicos por lo que es obligado dar cuenta de ellos. Este control se ejerce a través de dos vías: La publicidad sobre los ingresos y gastos en general como una contrapartida a la obligación de los ciudadanos a contribuir a los gastos públicos. La publicidad de los ingresos y gastos se justifica -según la autora- no sólo porque se ejerce una función de control, sino además por la naturaleza de entidades de interés público y porque la publicidad tiene una labor de información al electorado fortaleciendo la confianza de éste en los procesos políticos y haciendo un régimen más democrático. Según la autora, para que la publicidad de gastos y egresos sea efectiva son necesarios los siguientes requisitos: la centralización de la responsabilidad que en el caso de México sería nombrando un administrador responsable, el adecuado contenido de los informes o memorias llevando libros de contabilidad, la periodicidad y momento de la presentación de la memoria que puede ser anual o en cada proceso electoral y el acceso de los electores a las memorias que debe ser sencillo.