

Primera audiencia pública. 26 de marzo de 1993.

1

Intervención del Lic. Arturo Núñez Jiménez, Director General del Instituto Federal Electoral.

1

Tema: “El régimen de partidos y las condiciones de la competencia electoral”.

Ponencias:

“El registro de partidos”.

Dr. Jesús Rodríguez Chávez.

3

“El registro de partidos”.

Dr. Leonardo Valdés Zurita.

5

“Reflexiones sobre el financiamiento público”.

Dra. María de la Luz Mijangos Borja.

9

“El financiamiento público de los partidos”.

Dr. Arturo Sánchez Gutiérrez.

12

“El financiamiento a los partidos y su supervisión, en búsqueda de la equidad”.

Mtro. José Woldenberg Karkowsky.

16

“El financiamiento privado”.

Dr. Jaime Cárdenas Gracia.

20

PRIMERA AUDIENCIA PUBLICA.

**EL REGIMEN DE PARTIDOS Y LAS
CONDICIONES DE LA COMPETEN-
CIA ELECTORAL.**

26 DE MARZO DE 1993.

México, D.F., a 26 de Marzo de 1993.

**EL LIC. ARTURO NUÑEZ JIMENEZ,
DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO
FEDERAL ELECTORAL:** Señores integrantes del Foro para la Reforma Electoral del Instituto Federal Electoral; distinguidos ponentes; señoras y señores:

El señor Secretario de Gobernación y Presidente del Consejo General de este Instituto, Lic. José Patrocinio González Blanco Garrido, por mi conducto se disculpa cumplidamente con ustedes por no estar presente en esta primera audiencia pública.

Ha sido acuerdo del Consejo General del Instituto, organizar este Foro para la Reforma Electoral, que hoy inicia sus trabajos. Este Foro tiene como objetivo recoger en audiencias públicas, puntos de vista y propuestas sobre los temas que darán contenido a la nueva etapa de la Reforma Electoral, a fin de integrarlos en una memoria que se remitirá a las Cámaras de Diputados y de Senadores del H. Congreso de la Unión, para que en su caso sean considerados en los análisis y deliberaciones que se lleven a cabo en torno a las reformas y adiciones al marco vigente sobre la materia.

Es de señalarse que la organización de este Foro se encomendó a una comisión integrada por quince miembros del Consejo General, en la cual participan seis Consejeros Magistrados y un representante por cada uno de los nueve partidos políticos registrados. El número de audiencias, el calendario, los temas, los invitados, la mecánica de participación y los mecanismos de difusión han sido acordados por los miembros de la Comisión Organizadora.

Los temas aprobados para este Foro se han agrupado en tres grandes rubros: el primero sobre Régimen de Partidos Políticos y las Condiciones de la Competencia Electoral; el segundo, sobre la Consolidación de las Instituciones y los Procedimientos Electorales; y el

tercero, sobre el Desarrollo Democrático de México.

La sesión de hoy constituye la primera de cinco audiencias públicas que se celebrarán en lo sucesivo los días viernes 2, 16, 23 y 30 de abril. El primer rubro se desarrollará mediante seis subtemas, Registro de Partidos, Financiamiento Público, Financiamiento Privado, Campañas Políticas, Medios Masivos de Comunicación, así como Coaliciones y Candidaturas Comunes.

La Comisión Organizadora ha acordado no señalar temas específicos para los dos rubros restantes, considerando que enumerarlos sería limitativo. Asimismo, dicha Comisión ha procurado asegurar pluralidad en este Foro buscando que participen por lo menos dos ponentes por cada tema.

Expreso nuestro reconocimiento a nuestros distinguidos invitados que han aceptado colaborar en este importante esfuerzo de consulta mediante la expresión de sus puntos de vista sobre los temas de la Reforma Electoral. Su presencia brinda altura, seriedad e interés adicional a este Foro, al tiempo que permitirá enriquecer los criterios de los legisladores.

La nueva etapa de la Reforma Electoral testimonia por sí la voluntad de los actores políticos, por continuar avanzando en el esfuerzo nacional por la ampliación de la vida democrática en nuestro país. Ha sido manifiesta la disposición para que este esfuerzo se procese con métodos y mecanismos democráticos. Tal disposición se ratifica con este Foro y con los trabajos relativos a la nueva etapa de la Reforma Electoral.

La modificación concertada de la norma jurídica en materia electoral, ha constituido un instrumento privilegiado de la reforma democrática en México. Esta práctica fortalece la confianza de los actores políticos y de la ciudadanía en los medios propios del Estado de Derecho.

La cultura política de los mexicanos se fortalece con este ejercicio. Seguiremos avanzando en la consolidación de la cultura democrática con responsabilidad ante la Nación y para atender cabalmente a sus legítimas aspiraciones en el marco del desarrollo político de México.

A continuación, para dar a conocer la mecánica de trabajo para el desarrollo de las audiencias y la agenda para el día de hoy, se concede el uso de la palabra al Coordinador de la Comisión Organizadora de este Foro, el Consejero Magistrado Germán Pérez Fernández del Castillo.

-EL C. COORDINADOR: Muchas gracias.

MECANICA DE LA REUNION

Procedimientos establecidos por unanimidad en el seno de la Comisión Organizadora para el desarrollo de las Audiencias Públicas del Foro para la Reforma Electoral.

La Comisión Organizadora, compuesta por un representante de cada partido político y los seis Consejeros Magistrados, acordó por unanimidad ciertos procedimientos para el desarrollo de las sesiones de este Foro, entre los que destacan los siguientes:

- 1) Las sesiones darán inicio a las 10:00 Horas.
- 2) La lectura de cada ponencia durará quince minutos y se estima que, en su conjunto, las seis lecturas cubrirán un lapso de noventa minutos.
- 3) Una vez agotado el período de lecturas, se abrirá un receso para el registro de preguntas. Con el espíritu de economía de tiempo e igualdad de oportunidades, por acuerdo unánime de la Comisión Organizadora, originalmente cada miembro del Foro haría sólo una pregunta, que duraría no más de dos minutos y se registraría ante el moderador durante el receso.

- 4) La Comisión estableció, asimismo, que las preguntas a los ponentes se hagan de manera ininterrumpida y que éstos contesten en el orden en que presentaron sus ponencias. Sus respuestas no durarán más de diez minutos.

Con posterioridad a la última reunión de la Comisión Organizadora, el Coordinador estableció contacto con los miembros del Foro que no participaron en los trabajos de la Comisión, para informarles de los acuerdos tomados. En esas consultas surgió la idea de hacer flexibles los mecanismos y los tiempos en aras de un mejor intercambio de ideas. El Coordinador consultó a todos los miembros del Foro y se obtuvo consenso para hacer flexibles, de ser necesario, el número de preguntas y el tiempo para plantearlas. En todos los casos se externó la idea de que, sin menoscabo de la libertad de expresión, prevalezca el espíritu de economía de tiempo e igualdad de oportunidades para todos los miembros del Foro. De esta suerte, durante el receso para el registro de preguntas el Coordinador solamente apuntará a quién deseé hacer preguntas a los comparecientes. Posteriormente, éstos contestarán de acuerdo a lo establecido por la Comisión Organizadora.

De conformidad con los procedimientos fijados, el programa de este día se conformará por:

- 1) Las intervenciones de los ponentes en el siguiente orden:

Doctor Jesús Rodríguez Chávez
Doctor Leonardo Valdés
Doctora María de la Luz Mijangos
Doctor Arturo Sanchez
Licenciado José Woldenberg
Doctor Jaime Cárdenas Gracia

- 2) Receso de 10 minutos y registro de preguntas.
- 3) Preguntas a cargo de los miembros del Foro.
- 4) Respuesta de los ponentes.

Para la exposición de la primera ponencia sobre el tema de Registro de Partidos, invitamos al señor Jesús Rodríguez Chávez;

El señor Rodríguez Chávez es Licenciado en Derecho de la UNAM en donde obtuvo también su Maestría y su Doctorado, es especialista en Derecho Constitucional Mexicano, y Derecho Electoral Mexicano, es Profesor de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM.

Entre sus publicaciones recientes destaca el “Derecho Electoral una Vía para la Democracia”, “La Interpretación Jurídica del Derecho Privado” y “Marco Constitucional para el Análisis de las Organizaciones Políticas Mexicanas”.

Señor Rodríguez Chávez, le ruego a usted se sirva exponer su ponencia.

-EL DR. JESUS RODRIGUEZ CHAVEZ:
Señoras y señores consejeros, señores representantes, señora representante: Estamos aquí a título personal, como un ciudadano más, para expresar nuestra opinión.

EL REGISTRO DE PARTIDOS

Los antecedentes en México sobre el registro de los partidos, nos muestran la tendencia de transformación de la Legislación en la materia electoral. En términos generales podemos observar que tanto la Ley Federal Electoral, como la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales entre otros, contemplaron la forma del registro definitivo, que se aplica hasta estos momentos conforme al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El registro, condicionado al resultado de las elecciones, se contempla como lo conocemos actualmente hasta el año de 1977 y 1978, en la Ley Federal (LFOPPE) y su reglamento respectivo. Casi sin cambio, este sistema de registro condicionado permanece aún en el Cód

digo Federal de la materia en vigor. En el Artículo número veintidós se establece que: La organización o agrupación política que pretenda participar en las elecciones federales deberá obtener el registro correspondiente ante el Instituto Federal Electoral. Para lo cual podrán optar por los procedimientos de registro definitivo o registro condicionado.

Del Artículo veinticuatro al Artículo treinta y uno se establecen los derechos, obligaciones y requisitos en general para obtener el registro definitivo de una organización o agrupación política. Es decir, la Declaración de Principios, el Programa de Acción y Estatutos, las listas nominales de afiliados apegadas a la Ley, las actas de asamblea, etc., y el Consejo General de este Instituto, con base en el proyecto de dictamen de la comisión respectiva y en un plazo de ciento veinte días, resolverá lo conducente.

En lo que se refiere al procedimiento de registro condicionado se establece que: El Instituto Federal Electoral, podrá convocar, en el primer trimestre del año anterior a las elecciones federales ordinarias, a las organizaciones y agrupaciones políticas que pretendan participar en los procesos electorales, a fin de que puedan obtener el registro condicionado como partido político. Para lo cual el Consejo General tomará en cuenta las condiciones específicas en las que funciona el sistema de partidos políticos; así como su composición y representatividad política. Es decir, se analizará la situación existente, el número de partidos políticos posibles, la procedencia y viabilidad de darle el status de partido político a los solicitantes, su forma de integración y su presencia política.

Es innegable que se tiene que someter a estudio el otorgamiento de un registro bajo estas condiciones. Y no todos los solicitantes reúnen hoy las condiciones necesarias que implican una serie de derechos, obligaciones, prerrogativas y en general, aspectos que les son propios a las entidades de interés público denominados partidos políticos. El otorgamiento del regis

tro condicionado es el reconocimiento del Estado a través de los organismos electorales, de la existencia de una corriente de pensamiento político con base social que reúne los requisitos que la Ley señala.

La transición de partido con registro condicionado para obtener el registro definitivo, se da, dice el Artículo treinta y cinco del Código: Cuando la entidad con registro condicionado obtenga el 1.5% del total de la votación emitida, en alguna de las elecciones en las que participe. Y si no obtiene este porcentaje perderá todos los derechos y prerrogativas que la Ley determina.

Pero las Leyes, como las sociedades y la realidad política no son permanentes ni estáticas. Existen tensiones entre los postulados de la Ley y esa misma realidad política, las cuales pueden ser superadas o atenuadas cuando se tomen en cuenta las transformaciones y en ese sentido no solo se crean los elementos de una legitimidad intrínseca, sino que al mismo tiempo posibilita medidas para limitar legalmente aquellas actividades que amenacen al bien común.

La participación plural en el sistema electoral mexicano es un aspecto troncal de la democracia moderna, y debe analizarse a partir del proceso de la decisión. Si tomamos en cuenta que el instrumento básico del Estado pluralista es la representación, constituida a través del sufragio como canal para recibir y simplificar la diversidad de orientaciones potenciales y las diferencias de una sociedad, así como para crear los órganos necesarios que atiendan esas diferencias y para entablar el diálogo con las tendencias, es importante identificar que la voluntad del pueblo en la realidad del Estado democrático moderno, sólo puede manifestarse a través de los partidos políticos, considerados desde luego, como unidades de la acción política, ya que sin la intervención de los partidos políticos, con registro definitivo o condicionado, la ciudadanía y el pueblo en general no tendrían la oportunidad de transmitir su sentir ni

ejercer su soberanía; por lo que carecerían de posibilidad alguna para influir sobre los fenómenos de la vida política.

Es decir, la evolución de la norma jurídica, debe ir aparejada y responder a una realidad socio-política. En el caso de nuestra Legislación Electoral, ésta ha sufrido transformaciones que consolidan el pluralismo político y el régimen de partidos políticos y se han permitido establecer los canales autorizados para desarrollar el proceso democrático.

Sin embargo, debido a los cambios de la sociedad mexicana actual, aún es posible sugerir las medidas necesarias para que todos los elementos que confluyen al fenómeno electoral sean mejorados.

La aspiración es que los partidos políticos deben ser un complejo de ideales políticos que encarnen en hombres para su realización, (*Universitas Idearum*).

Por otra parte, actualmente ya existen un número determinado de partidos políticos, algunos con registro definitivo, otros con registro condicionado. Representan como ya se ha expresado, todo tipo de orientaciones y de diferencias de nuestra sociedad. Y conjugan en las Cámaras Parlamentarias el campo apropiado del diálogo de las diversas tendencias más sobresalientes en nuestro país.

Paralelamente a través del transcurso del tiempo, se han agregado formas diversas que han enriquecido, poco a poco, la materia electoral: Los procesos de insaculación, la representación proporcional, la creación del Instituto Federal Electoral, del Tribunal Federal Electoral, los sistemas de impugnación, la propia identificación para votar y desde luego del registro condicionado entre otros. Pero la dinámica política social, exige cambios. En los medios masivos de comunicación, en las Cámaras, en el seno de este Instituto Federal, hay controversia, se cuestiona y se piden cambios. Entre ellos se ha contemplado el hecho de que los

partidos con registro condicionado están en posición inferior en varios aspectos con respecto a los partidos políticos nacionales. Sin embargo la norma jurídica vigente debe cumplirse. No obstante esto, se puede observar que en determinadas regiones del país, todos los partidos políticos, en su área de influencia, reciben mayor cantidad de apoyo a través del voto, por parte de la ciudadanía local; de acuerdo a las preferencias de la región. Se puede afirmar entonces, que en las grandes concentraciones de población, las motivaciones para la tendencia partidista, difieren con las zonas rurales; como en el norte del país existen áreas específicas donde predominan un partido u otro, fenómeno que se observa en todo nuestro territorio.

Señoras y señores Consejeros; señores representantes:

Tenemos que observar que la suma total de la votación emitida obtenida por los partidos con registro condicionado, no puede compararse a la obtenida por los partidos políticos nacionales. Ya que estos últimos cuentan con mayor soporte financiero, prerrogativas y sobre todo medios publicitarios y propagandísticos por lo que se presenta una asimetría digna de revisión, de análisis y estudio, a efecto de buscar alternativas que contribuyan al desarrollo de los partidos políticos con registro condicionado. En virtud de que éstos están sujetos a una condición suspensiva, además de el competir en desventaja, durante los procesos electorales federales.

Una forma de contribuir a la consolidación del sistema nacional de partidos políticos, respetando la personalidad jurídica que les otorga la Ley a todas estas entidades de interés público, es el iniciar la búsqueda de los mecanismos adecuados, para que un partido político que no alcance el 1.5% de la votación y por lo tanto no obtenga el registro definitivo, se le respeten sus triunfos obtenidos por sus candidatos a través del principio de representación proporcional. Como se hacen en cuanto a los triunfos

obtenidos por los candidatos de mayoría relativa, aún cuando no se alcance el porcentaje que la Ley señala actualmente. La autorización de la representación ante los órganos parlamentarios federales de esas corrientes sociopolíticas por el sistema de representación proporcional, permitirán evitar la frustración de las aspiraciones de los ciudadanos, permitiendo además, que el número de fuerzas divergentes sociopolíticas expresadas ante los Órganos Legislativos sea más completa.

Muchas gracias.

-EL C. COORDINADOR: A continuación el señor Leonardo Valdés, disertará sobre el mismo tema de registro de partidos.

Leonardo Valdés, es Licenciado en Economía por la Universidad Anáhuac; obtuvo su Maestría y su Doctorado en Sociología en el Colegio de México; es especialista en Sociología Política.

Actualmente, el Doctor Valdés es responsable del Centro de Estadística y Documentación Electoral de la Universidad Autónoma Metropolitana. Es Jefe del Área de Investigación sobre Procesos Políticos del Departamento de Sociología de la misma Universidad.

Y entre sus publicaciones recientes, se encuentran: "Elementos Para El Análisis Político del Nuevo Código Federal Electoral", "Elecciones y Democracia en México y América Latina", "Elecciones y Movimientos Sociales".

Señor Valdés, le ruego a usted se sirva darnos a conocer su ponencia.

-EL DR. LEONARDO VALDES ZURITA: En primer lugar, quiero agradecer a la Comisión Organizadora de este Foro de Consulta para la Reforma Electoral, el haberme invitado a participar con ustedes.

Y, con algunas reflexiones acerca de éste, pienso yo importante tema del registro de los partidos políticos.

EL REGISTRO DE PARTIDOS

Desde hace más de cuarenta años, en el marco de la sociología y las ciencias políticas, se ha desarrollado un importante debate acerca de las posibles consecuencias políticas de las Leyes Electorales. Hoy, gracias a los avances de la investigación comparada sobre el funcionamiento de los diversos sistemas electorales, es posible arribar a una primera conclusión general: Las Leyes Electorales producen efectos políticos. Los producen, de muy diversas maneras y de acuerdo con las características particulares de cada nación. Una fórmula electoral que bajo cierto contexto puede inducir hacia la conformación de un sistema bipartidista, en otras circunstancias puede encontrarse vinculada con la constitución de un sistema multipartidario.

¿Han tenido, en México, consecuencias políticas las Leyes Electorales? Evidentemente. Las modificaciones en materia de la normatividad comicial (aunadas a muchos otros factores de índole económica, social y política) han resultado pieza clave en la evolución de nuestro incipiente pluripartidismo.

Las normas referidas al registro de los partidos políticos han sido especialmente importantes en ese contexto. Mientras el marco jurídico mantuvo un riguroso procedimiento basado en la demostración de una amplia membresía distribuida a lo largo del territorio nacional, el sistema de partidos permaneció estable: Conformado con cuatro organizaciones legalmente reconocidas. En cuanto se creó la figura de registro condicionado al resultado electoral, el número de partidos que se presentan a los eventos comiciales se ha mantenido relativamente elevado.

En la actualidad se puede decir que en México, como en muchos otros países, existen dos conjuntos diferenciados de partidos. Uno, el

de los que se pueden denominar como partidos electorales, conformado por las organizaciones que regularmente participan en los comicios, postulan candidatos, realizan campañas y difunden sus plataformas. Otro, el de los llamados partidos parlamentarios, compuesto por aquellas organizaciones que además de participar regularmente en los comicios, alcanzan representación en los órganos legislativos.

La existencia de esos dos tipos de partidos ha permitido preservar, en muchos países, la libertad para que cuento grupo considere que puede hacer una oferta política importante para los ciudadanos, la haga y sean éstos, en definitiva, quienes les otorguen o nieguen su reconocimiento. Esa libertad, sin embargo, no ha estado reñida con la presencia de partidos fuertes en el parlamento, que en consecuencia fortalecen a la institución legislativa y de esa manera preservan los principios democráticos de gobierno. La diferenciación de partidos electorales y partidos parlamentarios, ha permitido en otras latitudes preservar lo mejor de ambos mundos: La libertad de concurrencia política y la fortaleza institucional fundamental para la estabilidad del sistema en su conjunto.

Esta circunstancia que en sí misma no tiene nada de criticable, pues finalmente es la decisión ciudadana el elemento fundamental en el tránsito de un partido electoral a otro de corte parlamentario, en México ha provocado una situación hasta cierto punto incómoda. Ello se ha debido a que la obtención de representación legislativa se encuentra vinculada con la norma que, desde la reforma a la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1981, estableció el sistema de registro condicionado permanentemente al resultado electoral.

Efectivamente, aquellos partidos que no alcanzan el 1.5% de la votación, sea su registro condicionado o definitivo, no sólo no participan en la distribución de las diputaciones de representación proporcional, sino que pierden su registro como partidos políticos nacionales. Para

recuperarlo, hasta ahora, han tenido a su alcance dos caminos:

I) Solicitar registro definitivo, luego de haber realizado las asambleas y reuniones que exige la legislación como medio para certificar el tamaño de su membresía y la distribución geográfica de la misma;

II) presentar solicitud de registro condicionado al resultado comicial, en caso de que la máxima autoridad electoral determine la expedición de la convocatoria respectiva. Por cierto, esta última cuestión también ha producido polémica, pues es verdad que el grado de discrecionalidad con que cuenta el Consejo General del Instituto Federal Electoral para decidir emitir o no la convocatoria de registro condicionado, es demasiado amplio.

Todas las posibles combinaciones que ofrece el marco legal vigente ya se han producido en la realidad de nuestro sistema partidario. En 1982 el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) perdió su registro definitivo por no alcanzar el 1.5% de la votación total; dos años después lo recuperó, luego de demostrar que cubría los requisitos del registro definitivo. En 1988 el Partido Demócrata Mexicano (PDM) y el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) perdieron sus registros por no alcanzar la votación mínima. En vísperas de la elección de 1991 ambos lo recuperaron. El primero, en virtud de que demostró contar con la membresía requerida para obtener el registro definitivo; el segundo por la vía del registro condicionado. En esa ocasión otros dos partidos obtuvieron registro condicionado: El Partido Ecologista Mexicano (PEM) y el Partido del Trabajo (PT). Esos cuatro partidos, sin embargo, perdieron sus registros por no alcanzar la votación mínima en 1991. Ahora, antes de la elección federal de 1994, tres de esas cuatro organizaciones han demostrado que cuentan con la membresía necesaria para obtener el registro definitivo y en consecuencia forman parte del conjunto de par-

tidos electorales que competirán en esa elección.

No ha faltado quien considere que se trata de un círculo vicioso. Los registros que el electorado niega, la legislación o la decisión del máximo órgano electoral los devuelve. Al parecer, la solución a tal situación tiene que ver con la modificación de algunas características del procedimiento de registro electoral. Desde mi punto de vista, la modalidad de registro definitivo ya no es funcional para las características de nuestro sistema de partidos electorales y parlamentarios. Además, parecería conveniente que los partidos que no alcanzan la votación mínima en una elección determinada, queden impedidos para presentarse en la inmediata posterior aún cuando cambien su denominación. Esas transformaciones permitirían mayor claridad en la dinámica del sistema de partidos electorales, a la vez que facilitarían que nuevas opciones, diferentes a las actualmente existentes, tuvieran la oportunidad de buscar su implantación como partidos políticos nacionales.

Pero esas modificaciones, desde mi punto de vista, no serían suficientes, pues en nada influirían en la conformación del sistema de partidos parlamentarios. Para hacerlo, sería necesario desvincular los umbrales de votación mínima para refrendar el registro y para obtener diputaciones. De esa manera, no todos los partidos electorales, aún refrendando su registro, pasarían a formar parte de los órganos legislativos; lo harían sólo aquellos que tuvieran mayor votación y en consecuencia representaran las corrientes de opinión política más significativas en nuestra sociedad. Partidos más fuertes, en definitiva, conformarían un poder legislativo también más fuerte. Yo estoy convencido de que es esa la ruta de nuestra democratización institucional, pues sólo con un parlamento fortalecido será posible atenuar los rasgos autoritarios del presidencialismo que nos caracteriza a nivel internacional.

Con el objeto de que los partidos electorales tuvieran también a su alcance la posibilidad de obtener diputaciones y de esa manera adquirir la experiencia necesaria en el trabajo parlamentario y en la consolidación de sus propuestas políticas, sería necesario modificar, también, las normas que regulan la constitución de las coaliciones. Un requisito fundamental que debe permanecer es el referido a la presentación de una plataforma electoral común por parte de los partidos coaligados. Sin embargo, muchos de los requisitos actualmente vigentes deben derogarse.

En síntesis, considero que:

- I) Se debe mantener el actual sistema de registro condicionado al resultado electoral; agregándose el requisito de no haber participado en el proceso electoral federal anterior y estableciendo que el Instituto Federal Electoral convocará a las organizaciones interesadas en obtener este tipo de registro, de oficio, en vísperas de cada elección federal.
- II) Se debe derogar la figura de registro definitivo, para que sea solamente el voto ciudadano el que determine la conformación y el número de los partidos con posibilidades de contender electoralmente.
- III) Se debe elevar el umbral mínimo de votación, por ejemplo al 3% del total, para que los partidos tengan acceso a la distribución de las diputaciones de representación proporcional, a fin de que sean menos partidos, pero más fuertes, los que adquieran el perfil de partidos parlamentarios.
- IV) Se deben flexibilizar las normas correspondientes a la constitución de coaliciones, con el objeto de que los partidos electorales tengan la posibilidad de alcanzar representación parlamentaria en tanto logran consolidar una corriente electoral lo suficientemente importante para arribar a tal condición por si mismos.

Es mi convicción que estas reformas a la actual legislación electoral ayudarán en la consolidación del sistema plural de partidos que se ha venido conformando, sin inhibir la posibilidad de que otras alternativas, diferentes a las actualmente existentes, puedan eventualmente incorporarse y así ofrecer canales de expresión a variados segmentos de nuestra plural sociedad. Permitirán, además, que sólo las corrientes de opinión más representativas asuman la responsabilidad de hacer las leyes y de representar el contrapeso institucional que corresponde a los parlamentos en los sistemas de separación de poderes. Serán parte, en síntesis, de la democratización que tantos mexicanos aún esperamos.

-EL C. COORDINADOR: Muchas gracias por su participación, Doctor Valdés. Para la exposición de la ponencia sobre el tema del Financiamiento Público, invitamos a la Doctora María de la Luz Mijangos.

Es Licenciada en Derecho por la Universidad Iberoamericana, obtuvo su Maestría en Ciencia Política en el Centro de Estudios Constitucionales de Madrid; su Doctorado fue en Derecho en la Universidad Complutense, también en Madrid; es especialista en Derecho Presupuestario y Finanzas Públicas.

Actualmente es Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; también es Profesora de la División de Estudios de Posgrado en la Universidad Autónoma de Querétaro.

Entre sus publicaciones recientes se encuentra “El Concepto del Gasto Fiscal y la Lucha por Poder en México”, “El Poder Político y el TLC en México”, “Control del Gasto Público y su Distribución en los Sectores Políticos Nacionales”.

Doctora Mijangos, le ruego a usted exponer su ponencia.

-LA DRA. MARIA DE LA LUZ MIJANGOS BORJA: Mucha gracias. Quiero aprovechar la ocasión para agradecer a los miembros del Foro de Consulta para la Reforma Electoral, la invitación que me formularon.

El tema del Financiamiento de los Partidos Políticos se ha convertido en una cuestión fundamental para el desarrollo democrático, por ello, y por otras razones, nos encontramos hoy aquí.

REFLEXIONES SOBRE EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO

I.- ASPECTOS GENERALES

Es menester principiar comentando la paradoja que caracteriza al financiamiento público. El financiamiento público oscila entre dos extremos. Por un lado, es necesario para garantizar la independencia de los partidos y la igualdad entre éstos en la competencia política; por el otro, desvincula a estos institutos políticos de sus afiliados y de sus electores.

Los argumentos a favor del financiamiento público se ubican, principalmente, en tres órdenes: La independencia, la igualdad y la transparencia.

Dentro de las ideas del liberalismo, y sobre todo del mercado, se supone que la decisión de aportar dinero a alguna actividad siempre está motivada por el interés de obtener un beneficio de ella, con lo cual quien financia acaba dictando la línea táctica e ideológica del partido. Dado el alto costo de las campañas políticas y, en general, de la difusión del ideario y de los programas de acción de los partidos, si no existiera financiamiento público, éstos se verían obligados a depender de los intereses de los grandes capitales, con lo cual la contienda electoral se volvería censitaria.

Por otra parte, se señala que la competencia sólo puede ser igualitaria, cuando las oportunidades y los medios utilizados para hacer valer las ideas y los programas de todos los que en

ella participan son equivalentes, es decir, cuando la posibilidad de tener éxito no está determinada por los aspectos económicos.

En tercer lugar, se sostiene que el financiamiento público, determinado por la Ley, garantiza que el origen y la forma de asignación de los recursos sea transparente.

Los anteriores argumentos no pueden desdenarse, pero tampoco puede desconocerse una realidad que es la existencia del financiamiento privado, lo conveniente entonces es, en primer lugar, regularlo y, en segundo lugar, hacerlo de tal forma que se aminoren las desventajas que tradicionalmente se le han imputado y equilibren los inconvenientes que también tiene el financiamiento público. La forma en la cual el financiamiento privado puede también coadyuvar al desarrollo democrático, será, supongo yo tema de otra intervención. Permítaseme a mi nada más comentar dos aspectos que me parecen interesantes. Una de las críticas más inquietantes al financiamiento público, es que acerca peligrosamente a los partidos políticos al gobierno y los desvincula de la sociedad, que es a la que finalmente se deben. En este sentido sería importante introducir un sistema semejante al que en Estados Unidos se denomina **“presidential election contribution check-off”** mejor conocido como **“tax check off”** que consiste en que cada contribuyente puede señalar en su declaración de impuestos que está de acuerdo en que una cierta cantidad de la cuota tributaria que le corresponde se destine a un fondo para el financiamiento público de los partidos en las elecciones presidenciales. De esta manera se está en posibilidad de conocer la opinión del electorado sobre el financiamiento público y se legitimaría la utilización de recursos públicos para entidades que sí bien son de interés público de acuerdo con nuestra constitución, no son organismos del Estado.

Como puede desprenderse de lo que hasta aquí hemos mencionado lo ideal sería un equilibrio entre ambos tipos de financiamiento, esto es,

el suficiente financiamiento público para garantizar la independencia de los partidos y la igualdad de oportunidades en la competencia electoral y un monto y forma de financiamiento privado que no aleje a los partidos de sus electores y que garantice que lo que éstos aportan no vulnera ciertos principios democráticos. Por lo tanto, un segundo aspecto sobre el cual resulta conveniente meditar es la vinculación legal entre el monto del financiamiento público y el privado, en otras palabras, que el monto del financiamiento público esté autorizado hasta un porcentaje máximo del de carácter privado, como en el caso de Alemania o viceversa como en el caso de España, dependiendo del tipo de financiamiento que se quiere premiar. En mi opinión lo adecuado sería el primer caso.

Existen muchos temas importantes dentro del financiamiento público, tanto en el directo como en el indirecto; en razón del tiempo de exposición y de la rama del derecho a la cual me he dedicado preponderantemente me centraré en dos: la forma de otorgar el financiamiento público y el control de éste.

II.- FORMA DE OTORGAR EL FINANCIAMIENTO PUBLICO DIRECTO POR ACTIVIDAD ELECTORAL Y POR ACTIVIDADES GENERALES

Toda vez que el financiamiento que se otorga a los partidos proviene del dinero que recauda el Estado a través de impuestos en sentido amplio, de acuerdo con el Artículo 31 fracción IV de la Constitución, es criticable que en el COFIPE no se señale una fórmula precisa para determinar el monto exacto que corresponde a cada partido, sino que en el Artículo 49.1 a) fracciones de la I a la V se establece un mecanismo que además de complicado incurre en el error de dejar al Consejo General del Instituto Federal Electoral la determinación del costo mínimo de una campaña para Diputado y para Senador. Cuando se refiere al financiamiento por actividades generales se vuelve a incurrir en el error puesto que se remite al citado inciso a) fracción I.

En la experiencia comparada el financiamiento público se ha otorgado tomando en cuenta generalmente dos criterios: el número de votos y el número de escaños, que pueden utilizarse de forma aislada o conjunta. Sin embargo, no se deja a una entidad extraña al poder legislativo la determinación del valor que se asigne a uno u otros sino que es el mismo poder legislativo el que determina dicho valor. Por esta razón, sería conveniente que en la nueva Ley electoral se consignara una fórmula para otorgar el financiamiento público, de la cual, una vez celebradas las elecciones, pudiera desprenderse automáticamente la cantidad que correspondería a cada partido sin tener que recurrir al Consejo General del IFE, ni a ningún otro organismo. Una forma conveniente sería otorgándole un valor al voto, al escaño o a ambos.

III.- CONTROL DEL FINANCIAMIENTO PUBLICO

Existen, primordialmente, dos vías para llevar al cabo el control, la primera es la publicidad y se refiere fundamentalmente al financiamiento público directo, y la segunda incide en el financiamiento indirecto. Cada una de ellas se relaciona a su vez con uno de los principios que conforman la legislación electoral en materia de financiamiento y que se consideran, por lo tanto, como objetivos: La transparencia y la igualdad.

III.1 PUBLICIDAD

En materia de financiamiento existe un principio básico que es el deber de dar publicidad sobre los ingresos y gastos en general. De acuerdo con nuestra Constitución los ciudadanos tiene la obligación de contribuir a los gastos públicos, la contrapartida a esta obligación es el derecho que tienen a saber en qué se gasta el dinero que ellos aportan, por ejemplo, el que se destina a los partidos políticos. Por otra parte, la experiencia comparada de los países democráticos admite como un principio esencial del financiamiento el de la publicidad.

Es necesario exigir a los partidos la elaboración de dos tipos de informes, uno sobre sus finanzas en el que se contenga:

- a) Una relación detallada de sus ingresos y la fuente de la que provienen;
- b) Sus egresos y el destinatario; y
- c) Las variaciones en su patrimonio y otro informe en el que se contengan los gastos electorales. Estos informes deben ser auditados por contadores independientes y presentados oportunamente ante un órgano con plena autonomía e independencia que pudiera fiscalizar las cuentas de los partidos, se sugiere que sea de carácter jurisdiccional. Finalmente, debe ser público para que exista la posibilidad de que sea consultado por cualquier ciudadano.

En relación con el punto anterior existen dos propuestas más: para el caso de las campañas políticas es importante que exista, como en Francia, una especie de representante financiero del candidato, que sea el único capaz de recaudar fondos a nombre de éste y del partido y, en general, que se regulen claramente las facultades del Administrador General del partido, que sería el Secretario de Finanzas en cuanto a la elaboración y publicación de los informes y a su responsabilidad respecto a los datos contenidos en ellos. La segunda propuesta es la necesidad de que exista un capítulo de sanciones para el incumplimiento de las disposiciones sobre control del financiamiento público.

III.2 CONTROL DEL FINANCIAMIENTO INDIRECTO

Uno de los temas que aún la teoría política y jurídica no ha recogido es el del control sobre el financiamiento público indirecto. En ciertas circunstancias los ciudadanos llegamos a saber con cuánto el Estado financia de manera directa a los partidos, pero no sabemos con cuánto los financia de manera indirecta.

Existen dos formas que podrían utilizarse para saber a cuánto asciende la financiación pública indirecta: la primera es a través del Registro Único de Transferencias (RUT); la segunda es utilizando el concepto de gasto fiscal y aplicándolo a los partidos.

El RUT es un documento que elabora la Secretaría de Hacienda y presenta a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados. En él se contiene una base de datos uniforme que posibilita la evaluación de todas las transferencias que realiza el gobierno. Se consideran cuatro modalidades de otorgamiento:

- I) Gasto**
- II) Precios y tarifas**
- III) Financiera**
- IV) Ingreso**

Por lo que respecta a la vertiente del gasto, se trata de transferencias de capital, esto es, erogaciones presupuestarias, concedidas por las dependencias del gobierno a entes ajenos a su propia estructura, y en este aspecto se podrían incluir las que el IFE otorga a los partidos políticos en virtud de los cuatro supuestos contenidos en el Artículo 49 del COFIP, que aunque no se trate de financiamiento indirecto sería conveniente tener consignado su monto.

Las transferencias a través de precios y tarifas representan un sacrificio deliberado de ingresos que las entidades del Sector Paraestatal dejan de percibir al mantener sus precios y tarifas por debajo de los costos de operación. Llevando esta idea a nuestro tema podríamos incluir en este apartado las franquicias postales y telegráficas y parte de las prerrogativas en materia de radio y televisión. Las transferencias financieras se refieren principalmente a las diferencias entre tasas de interés activas de mercado y preferencial, aquí podrían contenerse, en caso de existir, los préstamos que la banca pública hiciera a los partidos políticos siempre y cuando se realizaran con tasas preferenciales. Finalmente, en el RUT se consideran den-

tro de las transferencias vía ingreso a los estímulos fiscales y es aquí en donde podemos incluir el segundo mecanismo del que hablábamos para conocer el monto del financiamiento indirecto, esto es la aplicación del concepto de gasto fiscal.

En términos generales, se entiende por gasto fiscal la cantidad que el Estado deja de recaudar -no ingreso- en virtud de la concesión de algún beneficio en el sistema impositivo. Cualquiera que sea la forma que estos tratamientos preferenciales adopten, exenciones, desgravaciones, reducciones en la cuota, etcétera, representan gastos gubernamentales efectuados a través del sistema fiscal. La evaluación del costo de estos beneficios fiscales se consigna en un documento que en algunos países constituye un presupuesto paralelo al de ingresos y de egresos y que en tanto no exista en nuestro derecho puede incluirse dentro del RUT, pero tomando como base el concepto amplio de gasto fiscal y no el restringido de estímulo fiscal.

En este apartado deberían considerarse los “gastos”, o no ingresos que el Estado realiza en virtud del tratamiento fiscal preferencial que concede a los partidos, toda vez que no son sujetos de ciertos impuestos y derechos.

-EL C. COORDINADOR: A continuación el señor Arturo Sánchez, disertará sobre el mismo tema de financiamiento público.

El Licenciado Arturo Sánchez, es Licenciado en Sociología por la UAM, tiene su Maestría en Sociología por la Universidad de Oxford y es Doctorado en Ciencia Política, también por la Universidad de Oxford Inglaterra. Su especialidad es Ciencia Política.

Actualmente, el Doctor Sánchez es Profesor Investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales de México. Es Investigador del Instituto Mexicano de Estudios Políticos.

Y entre sus publicaciones recientes se encuentran: “Las Elecciones de Salinas, un Balance Crítico a 1991”, PyV. Coordinador y autor de dos Artículos; “Las Nuevas Condiciones de la Competitividad Electoral”, FLACSO; “Los Partidos Políticos, la Competencia de 1991”, FLACSO

Doctor Sánchez, le ruego a usted se sirva exponer su ponencia.

-EL DR. ARTURO SANCHEZ GUTIERREZ: Agradezco al Consejo General del Instituto Federal Electoral, la invitación que me hizo para participar en este Foro. Estoy convencido de que consultas como ésta constituyen un ingrediente fundamental en el proceso de perfeccionamiento de nuestra democracia.

EL FINANCIAMIENTO PUBLICO DE LOS PARTIDOS

Mi intervención busca aportar algunas ideas sobre el financiamiento público de los partidos políticos y poner a su consideración algunas propuestas para que dicho financiamiento alcance su principal objetivo: Contribuir a que los partidos políticos cuenten con mejores y más equitativas condiciones para la competencia electoral. Los mecanismos que utilizan los partidos políticos para hacerse de recursos y la estrategia que desarrollan para gastarlos, han sido motivo de cuidadosos análisis y de cada vez más frecuentes reformas electorales en las democracias modernas. La razón es muy simple: Existe una estrecha relación entre la cantidad de recursos con que cuenta un partido para sus actividades y campañas electorales, y el efecto que puede generar en los electores.

Al mismo tiempo, la necesidad de los partidos de obtener el máximo posible de recursos para sus campañas genera otra relación igualmente importante: Los individuos, instituciones, empresas u organizaciones sociales que aportan recursos a los partidos, esperan que cuando lleguen al poder, diseñen, instrumenten y apliquen

políticas públicas que respondan a sus intereses.

La preocupación y disposición de los estados por otorgar a los partidos algún tipo de financiamiento que garantice el buen desarrollo de sus actividades, fue una respuesta al desequilibrio en las condiciones de competencia partidaria que generó el enriquecimiento de algunos partidos frente a la pobreza de otros. Al ser el Estado el principal financiero, los partidos podrían estar en condiciones de cumplir sus funciones como instituciones representantes de la sociedad, con independencia de grupos de presión e intereses económicos y abocados completamente a la actividad política.

Desde que se discutió y aplicó la Reforma Política de 1977, los legisladores mexicanos acertaron al establecer en el Artículo 41 de la Constitución, que los partidos políticos son entidades de interés público y que deben contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular. Ello abrió la puerta, entre otras cosas, para que hoy el COFIPE defina claramente tres tipos de financiamiento público para los partidos en México:

- 1) El financiamiento directo, en pesos y centavos y por las cuatro partidas que establece el Código;
- 2) El financiamiento indirecto, al hacer a los partidos instituciones exentas del pago de impuestos, con franquicias postales y telegráficas; y
- 3) El financiamiento a través de servicios, al permitirles hacer uso del tiempo que corresponde al Estado para tener acceso a los medios de comunicación, radio y televisión. Todo lo anterior constituye el financiamiento público y ciertamente implica una importante derrama de recursos que provienen de los contribuyentes a los partidos políticos.

Sobre el problema del acceso de los partidos a los medios de comunicación se hablará en otra de estas consultas; sobre el financiamiento indirecto hay poco que decir, especialmente porque son prerrogativas que no hacen ninguna diferencia entre los partidos y se les otorga a todos independientemente del número de votos que hayan obtenido o del número de curules con que cuenten. Me interesa comentar sobre el financiamiento directo que reciben los partidos y su efecto en la equidad que debe tener la competencia electoral.

Considero necesario establecer dos premisas:

1.- Mientras más grande sea la diferencia en los recursos con que cuentan los partidos para sus actividades permanentes y sus campañas electorales, mayor será el desequilibrio en la competencia electoral; ello no conduce a un esquema propio de las democracias modernas; y

2.- La preocupación del Estado de otorgar un financiamiento directo a los partidos solo tiene sentido si define como sus objetivos facilitar la acción política partidaria, libre de dependencias económicas y generadora de una mejor representación de los intereses de la sociedad.

Si las premisas son correctas, la legislación electoral mexicana debe complementarse con tres elementos nuevos que por lo demás ya están ampliamente reglamentados en otros países. En primer lugar, el financiamiento público de los partidos debe estar acompañado por una regulación muy clara sobre límites, prohibiciones y/o restricciones a las contribuciones que los partidos pudieran obtener del sector privado. En el caso de México, la ausencia de este tipo de normas sigue permitiendo, por un lado, que un partido pueda contar con una cantidad excesivamente superior de recursos y que la competencia partidaria no tenga los niveles mínimos de equidad. Por otro lado, dicha ausencia expone a los partidos y a la sociedad en su conjunto al riesgo de que los intereses privados capturen a las instituciones públicas.

En segundo lugar, el financiamiento público de los partidos también debe acompañarse del establecimiento de topes a los gastos de los partidos, para sus actividades permanentes, y desde luego, para las campañas electorales en que participe. También en este caso, la ausencia de esos topes hacen que el financiamiento público no contribuya completamente al establecimiento de condiciones similares para los partidos, pues persiste la posibilidad de que un partido con más recursos incremente los gastos de campaña a tal grado que sus contrincantes queden completamente opacados y que el elector no conozca plenamente las ofertas políticas de los partidos. De hecho, en otros países se ha formado una suerte de competencia electoral que lo mínimo que ha generado es un incremento sustancial en el costo de las campañas. Las leyes mexicanas deben evitar que los partidos incurran en gastos excesivos para darse a conocer y difundir sus programas.

Finalmente, en tercer lugar, para que el financiamiento público a los partidos cumpla su misión y se convierta en un instrumento que fortalezca la legitimidad de los procesos electorales mexicanos, y estos alcancen altos niveles de credibilidad, es necesario involucrar a los partidos mismos en los mecanismos de fiscalización y monitoreo del uso de los recursos partidarios. De esta manera, incluso los partidos derrotados en una contienda específica estarán en condiciones de verificar el uso conforme marque la Ley, del financiamiento público a los partidos.

Con base en un esquema de este tipo es posible ensayar algunas propuestas específicas para optimizar el esquema actual del financiamiento directo que el Estado proporciona a los partidos políticos. Me refiero en particular al contenido del Artículo 49, del COFIPE.

El Artículo 49 del COFIPE establece cuatro cajones para el financiamiento de los partidos: por actividad electoral; por actividades generales; por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de apor-

tar para el sostenimiento de sus partidos; y por actividades específicas. En la definición de los cuatro rubros se aplicaron criterios que mezclan rasgos de diversas legislaciones en el mundo.

Un primer criterio fue optar por financiar a los partidos como tales y no a los candidatos de los partidos. En otras palabras, los recursos son entregados a las autoridades de las instituciones partidarias y la organización decide con plena libertad la forma como los distribuirá entre sus candidatos. Este criterio tiende a fortalecer a la organización partidaria, pues mantiene una clara vinculación y necesaria lealtad entre candidato y partido. Obviamente, la Ley no prevé ningún tipo de apoyo a candidatos independientes.

Un segundo criterio fue buscar apoyar los trabajos de educación, capacitación e investigación socioeconómica y política, además de las tareas editoriales de los partidos. Sin embargo, aunque se trata de actividades comunes en todos los partidos, la Ley sólo aporta hasta un 50% de los gastos comprobables de los partidos. Prevalece aquí un rasgo que desequilibra la disponibilidad de recursos, pues obviamente los partidos más ricos pueden gastar más en estas actividades y hacen un mayor uso de este cajón de financiamiento.

El tercer criterio que se aplicó es quizá el más importante. Los legisladores del COFIPE optaron por otorgar financiamiento a los partidos de acuerdo con el número de votos que obtuvieran, y también de acuerdo con el número de puestos que alcanzaran en las Cámaras de Diputados y Senadores. De acuerdo con el número de votos un partido obtiene recursos para sus actividades electorales; de acuerdo con el número de curules, un partido obtiene el 50% del monto que recibe en conjunto su grupo parlamentario por concepto de dietas.

Este criterio, tiende definitivamente a fortalecer a los partidos grandes, especialmente por ofrecer dos cajones de financiamiento a partir

del número de votos que obtenga un partido. Evidentemente, el partido que haya obtenido más votos tendrá a su vez más curules. En términos de competencia electoral, el criterio aplicado es válido en los sistemas de alta competitividad de los partidos, en los que normalmente ninguno obtiene el 50% o más de los votos. En nuestro país, la legislación es suficientemente flexible como para permitir la participación de nueve partidos en la próxima elección federal. Sin embargo, el financiamiento público tiende a concentrarse en más del 70% en los tres partidos principales.

Finalmente, en el COFIPE prevalece un cuarto criterio para otorgar el financiamiento público. Son tomados en cuenta para el reparto de los recursos todos los partidos que hayan obtenido el registro correspondiente. En otros países, el financiamiento público sólo considera a partidos que obtuvieran una votación mínima, normalmente arriba del 15% del total.

La aplicación de los cuatro criterios mencionados dio a la legislación electoral mexicana un marco suficientemente amplio para otorgar a los partidos mejores condiciones de competencia electoral. Sin embargo, la práctica mostró que la tendencia a favorecer a los partidos más poderosos fue excesiva. En la medida en que la mayor parte del financiamiento se otorga proporcionalmente a los resultados electorales, un partido ha llegado a ser merecedor de hasta el 65% de los recursos que ofrece el Estado. Queda entonces un 35% para cinco partidos más, de los cuales los dos más importantes comparten entre el 20 y el 25%.

Sin duda, es necesario modificar los criterios adoptados para alcanzar el objetivo del financiamiento público y las condiciones de la competencia partidaria adquieran mayor equidad. El problema radica en la reducida proporción del financiamiento público que reciben los partidos para actividades generales. Se trata de sólo un 10% del monto total que reciben los partidos para actividades electorales. Además de tratarse de un porcentaje muy bajo, ello li-

mita las posibilidades de los partidos para destinar recursos a actividades específicas y por lo tanto pueden hacer poco uso del financiamiento que otorga el Estado para investigación, educación y tareas editoriales.

Por otra parte, el doble criterio de premiar a los partidos que más votos y curules obtuvieron en una elección, no presenta ningún límite y ciertamente reproduce condiciones de inequidad. En casos como el de México, ese criterio conduce a una situación particularmente inequitativa ya que la fórmula electoral sobrerepresenta acentuadamente a la mayoría. En mi opinión, un partido que ha logrado obtener una mayoría muy marcada en la votación, acompañada por un número de curules que de acuerdo con la legislación actual lo hacen merecedor de más del 50% de los recursos que aporta el Estado, por sí mismo está en las mejores condiciones posibles no sólo para competir, sino para garantizar su predominancia en un sistema de partidos que está luchando por consolidarse. Evidentemente, el potencial económico de un partido con esas características, es muy superior al de sus competidores.

Por ello, una reforma posible al esquema actual es fijar un tope máximo para que un partido no pueda tener acceso a más del 40% de los recursos que ofrece el Estado como el financiamiento público de los partidos.

Se trataría de aplicar la legislación actual para calcular el monto que debe de ser repartido entre los partidos, siguiendo la fórmula establecida de calcular el costo mínimo de una campaña y a partir de ello, el costo de un voto, y así repartir a cada partido el monto correspondiente a la votación obtenida. El añadido consistiría en determinar que ningún partido pueda recibir una cantidad mayor al 40% del total que recibirán todos en conjunto. En el caso de que hubiere algún sobrante en el monto total a ser repartido, éste se agregaría al segundo cajón establecido en la Ley, es decir, al apoyo que reciben los partidos para actividades generales.

La ventaja de una propuesta de esta naturaleza, consiste en que se avanzaría en lograr condiciones más equitativas para la competencia electoral. Por principio, se incrementaría el apoyo financiero para actividades generales, que se reparte por partes iguales entre todos los partidos registrados. Adicionalmente, se seguiría premiando a los partidos más favorecidos por el electorado, pero en mejores condiciones de equidad.

Finalmente, es necesario remarcar que ni esta ni otras propuestas mostrarían todas sus virtudes, si no se le vincula con reformas que consideren los tres elementos que mencionamos anteriormente: El establecimiento de límites, prohibiciones y restricciones a las contribuciones privadas; la fijación de topes máximos a los gastos que puedan realizar los partidos en una campaña; y la creación de un mecanismo de fiscalización y monitoreo de las finanzas partidarias en que participaran todos los partidos. De otra manera, la reforma simplemente quedaría en una mejor distribución de los recursos públicos, en un incremento de los gastos de los partidos, y pronto nos tendríamos que reunir para volver a plantear el problema de la equidad en la competencia partidaria.

Muchas gracias.

-EL C. COORDINADOR: Muchas gracias, Doctor Sánchez.

Para la exposición de la primera ponencia sobre el tema Financiamiento Privado, invitamos al señor José Woldenberg.

El señor José Woldenberg es Licenciado en Sociología por la UNAM, tiene su maestría en Estudios Latinoamericanos, por la misma Facultad de Ciencias Políticas y Sociales; es especialista en Movimientos Políticos Contemporáneos en la Sociedad Mexicana; actualmente es Investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.

Asimismo, es Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales; es Director del Instituto de Estudios para la Transición Democrática y forma parte de los Consejos Editoriales de Etcétera, Nexos y Punto.

Entre sus publicaciones recientes se encuentra "Un Balance de la Legislación Electoral, 1989-1990"; un par de artículos en los libros "Las Elecciones de Salinas, un balance crítico, a 1991" y "17 Angulos de un Sexenio; México en la Búsqueda de Alternativas"; y es además articulista del diario La Jornada, Punto, Nexos, Etcétera, Voz y Voto, entre otros.

Señor Woldenberg, le ruego a usted se sirva exponer su ponencia.

-EL LIC. JOSE WOLDENBERG: Agradezco en principio a la comisión organizadora de este Foro su amable invitación a participar. Antes de entrar en materia quizás valga la pena una breve introducción para intentar ubicar el tema en un horizonte de mas largo aliento.

EL FINANCIAMIENTO A LOS PARTIDOS Y SU SUPERVISION, EN BUSQUEDA DE LA EQUIDAD

En el mejor de los casos, en México estamos aún construyendo un sistema de partidos digno de ese nombre. Un sistema de partidos capaz de representar y ofrecer cause a la pluralidad política que existe en el país, sólido en cuanto tenga firmes puentes de comunicación con una sociedad compleja y desigual, cuyos reclamos y aspiraciones requieren de fórmulas organizadas y permanentes para hacerse sentir, y cuyas partes (los partidos) se reconozcan como interlocutores válidos, capaces de competir en condiciones de equidad, lo cual debe desembocar en una coexistencia civilizada.

Pero es necesario repetir que la aspiración de un sistema de partidos representativo, plural, abierto, permeable y equitativo, es eso, una aspiración, que si bien parece ser el mejor puerto

de llegada para la pluralidad política que todos los días se reproduce en nuestro país, si no se crean las condiciones es decir, las normas, las instituciones y las prácticas que le abran paso y lo doten de los anclajes necesarios puede perderse como oportunidad.

En especial -y dado el tema que hoy nos convoca- parece necesario subrayar que las condiciones de la competencia entre los partidos son en tal grado asimétricas que erosionan uno de los principios fundamentales de la competencia democrática, el que se refiere a una cierta equidad entre los contendientes. Es en el horizonte de buscar una cierta igualdad en las condiciones de la competencia donde la regulación de las finanzas de los partidos adquiere sentido, y para lo cual parece necesario transparentar los ingresos y los gastos de los mismos.

Creo que la discusión sobre esta materia tiene sentido porque responde a una necesidad política. Y si es así, entonces a sabiendas de que la normatividad en relación a las finanzas no soluciona de por sí todos los problemas (como lo prueban un buen número de experiencias en otros países), si puede, sin embargo, ayudarnos a construir un basamento más equitativo para la competencia entre los partidos.

No obstante, lo primero que cualquiera constata al revisar nuestra legislación es que lo único que se encuentra regulado es el financiamiento público de los partidos y la prohibición de los mismos de recibir contribuciones de entidades extranjeras o religiosas y del sector público. No existe disposición alguna sobre contribuciones privadas o de organizaciones sociales, nada se dice sobre límites en los gastos ni sobre fórmulas y mecanismos de fiscalización de las finanzas partidistas. De tal suerte que lo que está por reglamentarse parece ser una materia más vasta que lo que ya se encuentra regulado.

Los criterios generales que quisiera poner ahora a su consideración los dividiría en cinco grandes apartados:

- a) financiamiento público**
- b) otros financiamientos**
- c) prohibiciones**
- d) límites a los gastos**
- e) fiscalización y sanciones**

a). FINANCIAMIENTO PUBLICO

1. El financiamiento público hacia los partidos, si bien constituye una fórmula para apuntalar la presencia de los mismos a partir de que fueron considerados constitucionalmente como “**entidades de interés público**”, se mantiene en un nivel bajo.

Cuando se ha realizado el cálculo del costo de una campaña promedio para Diputado o Senador, los montos que se fijan son demasiado escasos, y dado que esa es la base para integrar la canasta total de recursos, entonces el financiamiento resulta insuficiente. Por ello, una de las primeras medidas podría ser aumentar el monto de los recursos públicos destinados a financiar a los partidos.

2. Hoy lo fundamental del financiamiento se otorga bajo el criterio de proporcionalidad según el número de votos y curules que los partidos hayan obtenido en las elecciones federales anteriores. No parece posible ni razonable atentar contra ese criterio, porque en efecto, las diferentes inserciones sociales de los partidos reclaman ese trato desigual. No obstante, esa fórmula de financiamiento tiende a perpetuar las desigualdades, de tal suerte que parece conveniente ampliar el basamento de financiamiento igualitario sin suprimir el criterio antes enunciado. Es decir, parece conveniente ampliar el financiamiento que se otorga de manera igualitaria y conjugarlo con el que se otorga proporcionalmente.

3. Hasta la fecha existen cuatro partidas a través de las cuales fluye el financiamiento público. Sería conveniente crear otras con fines específicos, por ejemplo subsidio directo a publicaciones o a institutos de investigación de-

pendientes de los mismos partidos. Con ello, no solamente se estarían fortaleciendo las finanzas de los partidos sino induciendo a que los mismos trabajaran en una mayor y mejor elaboración de sus diagnósticos y propuestas.

4. A los partidos con registro condicionado o con definitivo que no hubieren participado en la elección federal anterior, se les debería garantizar una aportación como si hubiesen obtenido el 1 ó 1.5% de los votos en los comicios anteriores.

5. Adicionalmente, me gustaría refrendar algunos criterios que ya se encuentran en la Ley:

1) El financiamiento debe seguir fluyendo a los partidos (no a los candidatos) precisamente para fortalecer a esas entidades.

2) Los criterios combinados de financiamiento permanente y electoral deben seguir manejándose, por las mismas razones que el punto anterior, y en el año electoral el financiamiento debe incrementarse.

3) Del financiamiento permanente sólo deben beneficiarse los partidos con registro refrendado en la elección federal anterior.

4) El Financiamiento Federal no debe ser un obstáculo para que las legislaciones estatales establezcan disposiciones similares.

b). OTROS FINANCIAMIENTOS, ENTRE ELLOS EL PRIVADO

1. Los partidos deben estar en capacidad de fortalecer sus finanzas con recursos privados. Se trata de un recurso legítimo que además induce a los propios partidos a afinar sus puentes de contacto con la sociedad.

2. No obstante, para evitar que los mismos desequilibren las condiciones de la competencia, deben establecerse límites a las aportaciones individuales o de las empresas.

3. Más allá de un determinado monto los donativos deben ser nominativos, tanto para favorecer la fiscalización como para evitar la injerencia de “**grupos de interés**” que pueden erosionar el propio circuito partidista, pienso en el extremo, en los dineros provenientes del narcotráfico.

4. Las aportaciones privadas no deben ser deducibles de impuestos, por no tratarse de contribuciones destinadas a atender necesidades prioritarias.

5. El monto de los recursos privados debe mantener una correlación con respecto al financiamiento público de tal forma que exista un equilibrio entre ambas fuentes. Ello con el fin de que por la vía privada no se vuelvan a producir profundas asimetrías que de nuevo erosionen las condiciones de la competencia.

6. Las organizaciones sociales (sindicatos, agrupaciones campesinas, de profesionales, urbanas, etc.) deben estar en posibilidad de aportar recursos monetarios a los partidos, ya que si se prohibieran donaciones de ese tipo de asociaciones el terreno prácticamente quedaría abierto solamente, en términos significativos, a las empresas y a los ricos. No obstante, por el profundo autoritarismo que existe en no pocas de ellas, sería necesario que cualquier contribución sea aprobada previamente de manera individual por cada uno de los donantes. Debe quedar muy claro que aquel afiliado que no desee aportar nada tendrá todas las garantías para que así sea.

c). PROHIBICION DE OTRAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO

1. Extranjeras; se trataría de evitar injerencias externas en los asuntos políticos del país. Si bien la prohibición ya se encuentra en el Código actual, dado que no existen sanciones acaba transformándose en una especie de “**recomendación**” general, sin consecuencias.

2. De las iglesias; aunque igualmente están prohibidas contribuciones de las iglesias a los partidos, es necesario subrayarlas para evitar hasta donde ésto es posible la mezcla explosiva que supone la confusión entre los asuntos de la política y de la fe. Nunca se insistirá demasiado en que el proceso secularizador de la política es uno de los que permite el asentamiento de relaciones democráticas entre los partidos, y reforzar esa tendencia, por todos los medios, parece pertinente.

3. Del sector público; también se encuentran prohibidas las transferencias de recursos del sector público a los partidos e incluso tipificadas como delitos en el Código Penal. No obstante, hay que volver al tema, reforzarlos, precisar y ampliar los delitos, y revisar las sanciones, porque una de las fuentes de la inequidad y de la irritación pública ha sido precisamente la utilización de recursos públicos para beneficiar al PRI.

d). LIMITES A LOS GASTOS

Limitar los gastos es quizá la fórmula más eficiente para construir condiciones medianamente equitativas para la competencia. Por ello, trascender el tema de los ingresos para atender el de los egresos parece necesario.

Hay que agregar además que en un país con tantas carencias como el nuestro, el dispendio y el derroche de recursos se convierte en algo ofensivo.

Por ello, se me ocurre, se pueden imponer tres tipos de límites a las campañas electorales.

1. Límite al gasto general en la campaña. Para fijarlo quizá fuese pertinente conjugar el número de votantes con la concentración-dispersión de la población. Porque como todos sabemos no es lo mismo realizar una campaña política en Baja California (donde la población en términos generales se encuentra concentrada en cuatro municipios) que en Oaxaca.

2. Límites a los gastos en publicidad. Las campañas de manera progresiva utilizan cada vez más a los medios, y sobre todo a los medios con mayor penetración, que a su vez son los más caros (la televisión sobre todo). Por ello si se quiere establecer un mínimo de condiciones para una contienda democrática es necesario regular el gasto publicitario de los partidos, de tal suerte que tenga un “**tope máximo**”.

3. Límites a los períodos de campaña. Se trata de incidir en la regulación de los gastos de campaña por otra vía. Además de que parece un criterio racional tanto porque la política tiene sus propios tiempos como porque es necesario frenar los despilfarros que se convierten en un insulto.

e). FISCALIZACION Y SANCIONES

Parece necesario repetirlo; dado que los partidos políticos son constitucionalmente entidades de interés público, pero también porque a través de una normatividad específica pueden transparentarse los ingresos y gastos de los mismos y crearse condiciones más equitativas para la competencia, resulta pertinente crear mecanismos de fiscalización de sus finanzas acompañados de sanciones en caso de infracciones. Las sanciones son necesarias porque si no existen, la norma fácilmente puede convertirse en letra muerta.

No obstante, es necesario garantizar que el mecanismo fiscalizador no se vaya a utilizar de manera facciosa, de tal suerte que por esa vía se pretenda agredir a alguna formación política.

1. Creo que los ingresos y gastos de los partidos deberían ser fiscalizados por los Consejeros Magistrados del Consejo General del IFE. Se trata de ciudadanos que teóricamente están “por encima” de los partidos, forman parte del cuerpo colegiado superior encargado de la organización electoral, hasta el momento tienen facultades muy limitadas y un rol de bajo nivel. El cuerpo de Consejeros Magistrados de-

bería auxiliarse de despachos de auditores previamente avalados por los partidos. Y si los Consejeros Magistrados encontrarán transgresiones a la Ley por parte de algún partido, las eventuales sanciones deberían acordarse, en primera instancia en el Pleno del Consejo General del IFE a través de mayorías calificadas. En ese mismo órgano el partido acusado tendría la posibilidad de ejercer su defensa.

2. Otras opciones de fiscalización me parecen menos convenientes:

- a) La Secretaría de Hacienda, implicaría una intromisión del Ejecutivo en los asuntos partidistas.
- b) Una comisión pluripartidista camerata, puede llevar a la creación de un mecanismo de solapamiento múltiple o lo que es aún peor a agrupamientos partidistas para afectar a un partido en particular.

3. Para que la fiscalización sea posible es necesario que el manejo de los ingresos y gastos de los partidos se realicen de manera centralizada, que se hagan públicos con periodicidad y que existan responsables partidistas en esa materia. Condiciones, todas ellas, para hacer posible la fiscalización.

4. Las sanciones deben normarse. Ser progresivas, es decir más drásticas para los reincidentes. Y deben elaborarse tanto para los partidos, los candidatos y los encargados de las finanzas.

Sé que el listado es incompleto y discutible. No obstante, quisiera reiterar que el objetivo buscado me parece altamente defendible: contribuir a crear un sistema de partidos medianamente equitativo.

-EL C. COORDINADOR: Muchas gracias al maestro Woldenberg; a continuación nuestro último ponente el señor Jaime Cárdenas Gracia, disertará sobre el mismo tema de financiamiento privado.

Jaime Cárdenas Gracia es Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, también es Doctor en Derecho de la Universidad Complutense de Madrid y ha sido Profesor Visitante de la Universidad de Yale; Actualmente es Catedrático de la Unidad de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM.

Entre sus publicaciones recientes se encuentra “Crisis de Legitimidad y Democracia Interna de los Partidos Políticos”, FCE, 1992, México; “La Proyección Jurídico Constitucional del Contractualismo”, 1991, UAQ; “Acerca del Marco Teórico de las Transiciones”, en las Transiciones a la Democracia, Miguel Ángel Porrúa, 1993, México.

Señor Cárdenas Gracia, le ruego a usted se sirva exponer su ponencia, señor.

-EL DR. JAIME CARDENAS GRACIA: La discusión en torno al financiamiento de los partidos, es cada vez más álgida en nuestro medio; por eso, ocasiones como ésta, en donde se da oportunidad a diversos especialistas o interesados en el tema, de discutir y profundizar de manera objetiva en sus múltiples aspectos, resulta reconfortante, y muestra ser una de las pruebas de los cambios que están transformando a nuestro país. Por ello agradezco al Instituto Federal Electoral, y a los organizadores de este evento su invitación.

FINANCIAMIENTO PRIVADO

Es ya un lugar común señalar que en México a partir del inicio del financiamiento de partidos, por el decreto de 18 de diciembre de 1963, se ha regulado exclusivamente el financiamiento público, primero el indirecto a través de determinadas exenciones fiscales y prerrogativas postales y telegráficas, acceso a la radio y televisión; y a partir de la Legislación de 1987, el financiamiento público directo, es decir, en efectivo, y a cargo del presupuesto del Estado.

En esta oportunidad me voy a referir especialmente al tema de las donaciones o contribuciones, reconociendo desde luego que el financiamiento privado integra también subtemas como el del autofinanciamiento, las cuotas de los militantes y las aportaciones de los parlamentarios.

Aunque el financiamiento privado no haya sido regulado en nuestro país, se sabe que los partidos nacionales desde siempre han recibido contribuciones de sus militantes o de simpatizantes. ¿Pero por qué es conveniente regular el financiamiento privado? ¿Qué justificación se da a este tipo de financiamiento? La principal fundamentación al financiamiento privado proviene de aquéllos que sostienen que los partidos políticos son ante todo asociaciones privadas y que como tales deben, nacer, crecer y desarrollarse con el apoyo de la sociedad civil. Se dice que los partidos no son órganos del Estado, y que aunque asociaciones privadas con finalidades públicas son esencialmente entidades de la sociedad civil. En este sentido es conocidísima la famosa sentencia del 19 de julio de 1966 del Tribunal Constitucional Alemán en la que se sostuvo que si el Estado financiaba la actividad ordinaria de los partidos, interfería en el proceso de la formación de la voluntad del pueblo, pues este proceso, debe preceder a la formación de la voluntad del Estado y no viceversa. Además de este argumento, autores como Herbert Alexander y Pilar del Castillo, han manifestado que una de las razones de la crisis de los partidos a nivel mundial, es que éstos, han perdido los nexos con la sociedad civil, y que una forma importantísima de recuperarlos es financiándose a través de la misma, pues al pedir contribuciones, los partidos entran en contacto con los diversos grupos de la sociedad.

El problema que presenta el financiamiento privado, es que al pedir los partidos apoyo de los grupos sociales o a individuos, puede suceder que el ejercicio de la soberanía que es de dominio exclusivo del pueblo, quedará acaparado por alguna sección del pueblo, es decir, por

algún grupo o grupos de individuos. Para evitar estos inconvenientes, admitiendo la conveniencia del financiamiento privado, por las dos razones ya expuestas, es decir, porque el proceso de la voluntad política debe formarse de abajo hacia arriba, y porque los partidos deben ser cercanos a la sociedad civil, para no perder contacto con la realidad social, es preciso regular los mecanismos a fin de limitar o impedir los efectos nocivos del financiamiento privado. Entre estos instrumentos destaco: El límite a los donativos, el empleo de las desgravaciones fiscales, la prohibición de ciertos donativos, la publicación de los donativos, y el control jurisdiccional sobre todas estas medidas.

LIMITE DE LOS DONATIVOS

Este primer aspecto resulta de primer orden, para que los grupos privados no se apoderen de los partidos. El objetivo es que el mayor número de donantes contribuyan a los partidos, y no que ciertos grupos se conviertan en los dueños de estos Institutos. Son de sobra conocidos los límites a las contribuciones en los Estados Unidos. En este país no se autorizan aportaciones anónimas por encima de los cien dólares, tampoco se permiten aportaciones de personas privadas cuando rebasen los mil dólares y las aportaciones de los PAC se encuentran también limitadas. En Francia la Ley del 15 de enero de 1990 establece límites a las donaciones. En España la Legislación Electoral de 1985 prevé aportar más de un millón de pesetas a las cuentas abiertas de un partido, federación ó coalición (Artículo 129 de la Ley Orgánica 5/85 sobre el Régimen Electoral General).

En este tema, se ha expresado que más importante que limitar la cantidad de las aportaciones, es la publicidad de las mismas, como insisten principalmente las legislaciones de Alemania y Austria, así como el empleo de las desgravaciones fiscales para desincentivar a los grandes donadores y premiar a los pequeños. La experiencia norteamericana nos enseña que los límites a las donaciones en Estados Unidos

ha traído aparejados resultados adversos, pues han aparecido formas de contribución que eluden la Ley, tal es el caso de los llamados gastos independientes, que son aquellos producidos con la finalidad de defender o atacar a un candidato claramente identificado y que no está hecho con ninguna cooperación directa, indirecta o consentimiento, requerimiento o consulta que directa e indirectamente implique al candidato, su comité autorizado o su agente.

Ciertamente que es posible también impedir estos gastos independientes, como lo hace la Legislación Canadiense, pero yo creo e insisto en que es más importante la publicidad en los donativos, el uso de desgravaciones fiscales, y el control en estas materias, que una limitación severa a las contribuciones.

LAS DESGRAVACIONES FISCALES

Este aspecto resulta de vital importancia, y proviene de la Legislación Alemana de partidos. La regla es que cuando mayor es la cantidad de donativo, menor es la desgravación fiscal y viceversa. Este sistema favorece que los pequeños donantes se vean beneficiados, además de estimular su participación. Por otra parte, y como lo hace esta legislación, después de una determinada cantidad, generalmente alta, el donativo deja de ser susceptible de desgravación.

PROHIBICION DE CIERTOS DONATIVOS

Las Legislaciones más representativas como la Alemana, en el Artículo 25 de la Ley de partidos, prohíbe determinados donativos provenientes de corporaciones o sociedades que tengan como objeto social fines de utilidad general, benéficos o religiosos, así como ciertos donativos provenientes del extranjero. La Legislación Española impide donativos que provengan de empresas públicas, al igual que la Legislación Italiana. En España también se prohíben donativos provenientes de las empresas que contraten con el Estado o que presten ser-

vicios a las administraciones públicas (Artículo 128 de la Ley Orgánica 5/85 sobre el Régimen Electoral General). Y en Francia la Ley del 15 de enero de 1990 señala que las personas morales de derecho público y las personas morales de derecho privado cuya mayoría de capital pertenezca a una o varias personas morales de derecho público o a casinos, círculos o casas de juego, no podrán donar a ningún candidato.

En México y a pesar del interesante caso de Nicaragua, en donde si se admiten donativos del extranjero, que no van a las arcas de los partidos, sino a un fondo para consolidar y perfeccionar la democracia, considero que es muy importante que se prohíban donativos de entidades como las iglesias, empresas que contraten con el Estado, fundaciones políticas, asociaciones o sociedades que persigan fines benéficos o religiosos, y desde luego, impedir donativos del extranjero y de empresas que tengan por objeto el juego, la apuesta, la prostitución, etcétera.

PUBLICIDAD DE LOS DONATIVOS

El tema es de la mayor importancia, porque así los electores saben quién está financiando a determinado partido, sobre todo, en el caso de los grandes donantes. La legislación sobre partidos y electoral de los países que regulan estas materias son unánimes sobre la pertinencia de este instrumento. La diversidad entre las legislaciones se da principalmente sobre el límite a partir del cual el donativo debe ser publicado, y respecto al tiempo de la publicación de estos informes, si antes o después de las elecciones, y la autoridad ante quién deben ser presentados, así como de la existencia de los medios de impugnación que pueden hacer valer los militantes, ciudadanos y partidos. En este punto se insiste abundantemente, en la necesidad de que los partidos o candidatos designen a un representante financiero encargado de recibir las contribuciones, expedir los recibos correspondientes a los donantes, y rendir el informe sobre el monto, el donante y su do-

micio ante la autoridad que la legislación particular haya designado.

CONTROL SOBRE LOS DONATIVOS

En general el control debe verse a partir de dos vías. Por un lado, el autocontrol que los propios partidos deben tener sobre el manejo y administración de sus recursos, estableciendo que conductas son prohibidas, cuales son las sanciones y cuales los órganos de control interno, y el control del Estado, que también debe prever las conductas ilícitas, las sanciones y la autoridad que debe conocer de ellas, y que posea las suficientes facultades jurídicas para efectivamente sancionar y no únicamente recomendar. El autocontrol interno impone a los partidos el deber de llevar libros de contabilidad, designar un administrador general y la posibilidad de que los órganos o miembros del partido puedan supervisar los documentos contables y financieros; en todo caso, las memorias e informes contables de los partidos deben acompañarse de un análisis de auditoría, tal como la exigen la Legislación Francesa y Alemana. Para realizar el control externo es preciso que se obligue a los partidos a rendir sus informes por lo menos una vez al año y antes de las elecciones; en el caso de las donaciones, el partido debe ser obligado a desglosar las contribuciones por candidato, municipio, estado, circunscripción o distrito electoral, en las que invariablemente se especifique el nombre, domicilio y monto de la donación. La experiencia extranjera muestra en general la insuficiencia de los controles tradicionales (control por órgano electoral, control legislativo, y control por órgano del ejecutivo).

Para México se propone un Tribunal de Cuentas, que además de controlar la actividad económica financiera del Estado, tenga la capacidad de imponer sanciones a los infractores de las disposiciones sobre financiamiento. El Tribunal debe ser autónomo, profesional y sus miembros inamovibles.

-EL C. COORDINADOR: Señor Cárdenas Gracia, muchas gracias por su ponencia.

-EL LIC. ARTURO NUÑEZ JIMENEZ, DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL: Señores miembros del Foro, se abre un receso de 10 minutos, durante el cual el Coordinador recibirá las solicitudes de preguntas por parte de los integrantes del Foro; para éste efecto se les distribuyó un formato que les rogamos hacer llegar durante el receso al señor Coordinador de la audiencia.

Receso

-EL LIC. ARTURO NUÑEZ JIMENEZ, DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL: Reanudamos los trabajos relativos a esta Audiencia Pública. Y pasamos a la parte correspondiente a la sesión de preguntas y respuestas, conforme al mecanismo expresado al inicio de estos trabajos.

Solicito al Coordinador de la Comisión Organizadora que pasemos a la sesión de preguntas y respuestas.

-EL C. COORDINADOR: Se suplica a los ponentes tomar su lugar.

El primer integrante del Foro del que se recibió registro de inscripción, fue el Senador Porfirio Muñoz Ledo.

-EL CONSEJERO SENADOR, LIC. PORFIRIO MUÑOZ LEDO: Muchas gracias, hermano.

Iniciamos hoy un ejercicio que estimo debe ser fructífero y debe ayudarnos a establecer un poco de claridad, en la maraña de confusión que existe hoy día en la opinión pública sobre estos temas.

Quiero agradecer a los ponentes, también, sus magníficas contribuciones, casi todas ellas tienen un tono crítico y sumamente propositivas.