

El principio de igualdad en el acceso a los recursos que se utilizan en las campañas electorales, así como respecto al principio de legalidad.

Creemos que cualquier interpretación jurídica que concluyera en el reconocimiento de las candidaturas independientes, de acuerdo con la actual regulación de las elecciones federales en México, dejaría en crisis tales principios, en tanto que mientras los partidos políticos tendrían derecho al financiamiento público para la obtención del voto, así como acceso a los medios masivos de comunicación, los candidatos independientes carecerían de tales prerrogativas. Pero esa falta de regulación implicaría, en beneficio de estos últimos, el desconocimiento sobre origen del financiamiento de los recursos utilizados, lo que abriría la puerta a múltiples formas de financiamiento —en el caso extremo, al involucramiento político-electoral de dinero proveniente de actividades ilícitas. Asimismo, la autoridad electoral, al carecer de atribuciones, estaría imposibilitada para fiscalizar el origen y destino de los recursos utilizados por ese tipo de candidatos, puesto que no podría ordenar la revisión de informes de gastos de campaña, llevar a cabo auditorías y, en general, realizar todo acto de molestia o de privación, en contra de esos candidatos.

Complicación mayúscula representaría la organización de las elecciones, con la derrama de recursos públicos que ello implica, toda vez que se incrementaría considerablemente el número de candidatos y, en este aspecto, habría que dar respuesta, entre muchas otras a los aspectos siguientes: ¿tendría cada candidato representante ante las autoridades electorales (Consejo del Instituto Federal Electoral y mesas directivas de casilla)?, ¿se les podría entregar copia de las listas nominales de electores?, y más preocupante aún, ¿cómo hacer para que se acudan a los tiempos electorales y no realicen precampañas que lo posibiliten? ¿cómo hacer, incluso algunos años antes de las elecciones? En suma, todos estos aspectos, como otra infinidad de cuestiones, demandan una regulación específica; por lo que en tanto no existan tales previsiones, resulta a todas luces inconveniente

## Consideraciones en torno al otorgamiento y control del financiamiento público de los partidos políticos

Gabriel Mendoza Elvira

### I. INTRODUCCIÓN

El tema relativo al financiamiento de los partidos políticos y su fiscalización ha cobrado especial importancia en el escenario de la política y en el estudio del sistema electoral mexicano, siendo que la experiencia reciente muestra que el posicionamiento de los partidos políticos se ha hecho depender más del ejercicio de los medios económicos que de los ideológicos, mediante una constante presencia en los medios de comunicación masiva, como una estrategia efectiva para hacerse notar en la sociedad y ganar elecciones, lo que ha despertado también una exacerbada ambición por la obtención de mayores recursos, aun cuando sea de forma ilícita, para destinarlos a las campañas políticas.

En este sentido, lo que se busca a través de la regulación del financiamiento de los partidos políticos y de la fiscalización de sus recursos, es controlar de una mejor manera su origen, uso y destino y, aunque se ha venido avanzando en estos aspectos en los últimos años, parece que no se han solucionado del todo algunos problemas que siguen enfrentándose, razón por la cual, incluso, nos encontramos frente a la necesidad de una reforma electoral que deberá forzosamente incluir estos aspectos, que, de manera general, trataremos de resaltar, procurando aportar algunas ideas que, sin

profundizar de manera exhaustiva, pues ello implicaría un estudio mucho más amplio y pormenorizado, pudieran servir, desde la perspectiva del autor, para su eventual solución.

## II. ESTADIO Y REGULACIÓN ACTUAL

Conforme con la normativa constitucional y legal vigente en materia de partidos políticos, en especial el artículo 41 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, las prerrogativas de éstos son: a) Tener acceso en forma permanente a la radio y televisión; b) Gozar del régimen fiscal que se establece en el propio código y en las leyes de la materia; c) Disfrutar de las franquicias postales y telegráficas que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones, y d) Participar del financiamiento público correspondiente para sus actividades.

De las prerrogativas enunciadas, las tres primeras son las que actualmente constituyen lo que se denomina "financiamiento público indirecto",<sup>1</sup> que consiste en los diversos apoyos y facilidades que pueden recibir los partidos políticos por parte de las instituciones y organismos estatales, para realizar actividades u obtener servicios por los cuales deberían en principio cubrir su costo, pero que en virtud de esta ayuda no tienen que erogar el monto de los mismos.

Por lo que hace al financiamiento directo, esto es, el de carácter pecuniario, según se adelantó, el código electoral prevé cinco formas de obtención del mismo, a saber, público, por militancia, de simpatizantes, autofinanciamiento y por rendimientos financieros, siendo el primero el que será objeto de análisis en el presente trabajo.

**A) RAZONABILIDAD DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO.** Lo primero que debe abordarse dentro del análisis del financiamiento públi-

<sup>1</sup> Cfr. Del Castillo Vera, Pilar, *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, Siglo XXI de España, 1985, pp. 228 y sigs.

co de los partidos políticos es lo relativo a su justificación, es decir, porque resulta eficiente o es necesario su establecimiento. Al respecto, debe resaltarse, en primer término, que los partidos políticos hoy en día se han vuelto la columna vertebral del Estado Democrático, pues "el desarrollo de la vida democrática, que incluye procesos electorales regulares y permanentes, hace de los partidos unas maquinarias que echan sus raíces en un doble sentido: en el Estado, porque están ahora enclavados en muchos de los espacios y procesos, sobre todo como actores centrales del Poder Legislativo y el Ejecutivo; y en la sociedad, pues se han convertido en espacios insustituibles para la expresión y el procesamiento de intereses de franjas importantes de ciudadanos".<sup>2</sup>

Además de la valoración de los partidos políticos como maquinarias de la democracia y órganos vitales en los sistemas de representación plural, como entidades de interés público, así como del hecho de que en casi todos los países occidentales se prevé, el establecimiento del financiamiento público de los partidos políticos busca principalmente cuatro aspectos, según refiere José Woldenberg<sup>3</sup>: transparentar el origen de los recursos, garantizar la independencia de los partidos políticos, contar con condiciones de equidad en la competencia electoral y evitar la tentación de acudir a fuentes ilegítimas de financiamiento.

En sentido similar se pronuncia Martínez Sospedra<sup>4</sup> al sostener que el financiamiento público de los partidos políticos obedece a "tres razones de importancia: al fracaso de las reglas destinadas a limitar los gastos electorales, al coste creciente de unas campañas electorales conducidas con el estilo y los medios de la publicidad comercial, y al creciente reconocimiento legal del papel público que los partidos desempeñan", agregando una cuarta razón, más a ma-

<sup>2</sup> Woldenberg K., José, "Relevancia y actualidad de la contienda político-electoral, en CARRILLO, Manuel, et. al. (coordinadores), *Dinero y contienda político-electoral*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003, p. 17.

<sup>3</sup> Woldenberg K., José, "El financiamiento a la política, en Hernández, María del Pilar (coordinadora), *Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2002, p. 305.

<sup>4</sup> Martínez Sospedra, Manuel, *Introducción a los partidos políticos*, Ariel, Barcelona, 1996, p. 81.

nera de "criterio de legitimación", relativa al "establecimiento de un cierto grado de igualdad en la competencia electoral".

En este tenor, podemos afirmar que el propósito fundamental es neutralizar, en la medida de lo posible, los riesgos reales que implica la contienda electoral democrática, en el sentido de que los partidos políticos puedan ser cooptados por grandes agentes del mercado o fuertes grupos de interés que operen al margen de la ley, evitando que sean objeto de presiones corporativas o ilegales provenientes de poderíos económicos, sociales o institucionales.

Asimismo, debe garantizarse que el nivel de recursos necesarios para tener verdaderas competencias electorales entre diversas opciones reales con oportunidades de ganar los gobiernos o los espacios de representación en el legislativo y que no sean pantallas de procesos electorales arreglados, con ganadores y perdedores predeterminados.

Así, teniendo un nivel de recursos adecuado, los partidos estarán en condiciones de cumplir con el papel que tienen encomendado constitucional y legalmente, de forma tal que se constituyan en verdaderas opciones para el electorado y sea dable, como parece ya serlo en nuestro país, la posibilidad de alternancia en el poder.

Por otra parte, el financiamiento público busca lograr que las operaciones financieras de los partidos políticos, sus ingresos y sus egresos, corran por vías transparentes, pues al tratarse de recursos públicos pueden someterse a las reglas y principios de información transparente, así como a los controles necesarios para controlar su procedencia y procurar su mejor destino.

**B) FORMA DE ASIGNACIÓN DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO EN MÉXICO.** Partiendo de la base de que, según lo han evidenciado las experiencias de varios países<sup>5</sup>, el financiamiento público es necesario en un Estado democrático, en México, conforme con la normativa vigente, el que se otorga a los partidos políticos es a través de

<sup>5</sup> A este respecto, *vid., v. gr.*, Navas, Xiomara, "La financiación electoral: subvenciones y gastos", en Nohlen, Dieter, *et. al.* (compiladores), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, pp. 454-488.

tres conceptos diferenciados, a saber, para actividades ordinarias, para campañas electorales y para actividades específicas.

El monto total del financiamiento público que corresponde a los partidos políticos se calcula anualmente por parte del Consejo General del Instituto Federal Electoral, a cuyo efecto debe determinar, también en forma anual, los costos mínimos de una campaña para diputado<sup>6</sup>, para senador y para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tomando como base los costos aprobados para el año inmediato anterior, actualizándolos mediante la aplicación del Índice Nacional de Precios al Consumidor que establezca el Banco de México, así como los demás factores que el propio Consejo determine.

Los costos mínimos de campaña para senador y diputado deben multiplicarse por el total de senadores y diputados a elegir, respectivamente, así como por el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión. Por su parte, el costo mínimo de gastos de campaña para Presidente se calcula multiplicando el costo mínimo de campaña para diputado por el total de diputados de mayoría relativa a elegir, y dividiendo esa cantidad entre los días que dura la campaña de diputados por este principio, para, finalmente, multiplicarlo por los días de duración de la campaña de Presidente de la República.<sup>7</sup>

Ahora bien, la suma de todas las operaciones referidas en el párrafo precedente constituye el financiamiento público anual por concepto de actividades ordinarias permanentes, el cual se entrega a cada partido político en ministraciones mensuales, conforme con lo siguiente: El 30% se asigna en forma igualitaria entre todos los partidos políticos con representación en las dos Cámaras del Con-

<sup>6</sup> Definido por José Woldenberg como "la suma de gastos que un candidato requiere erogar para desplegar una campaña en un distrito electoral". *Cfr.* Woldenberg K., José, *La Construcción de la Democracia en México*, Plaza y Janes, México, 2002, p. 379.

<sup>7</sup> Para el 2004, conforme con el acuerdo CG02/2004 del Consejo General del Instituto Federal Electoral del 29 de enero de ese mismo año, los costos mínimos de campaña fueron los siguientes: para diputado, \$343,400.01 (trescientos cuarenta y un mil cuatrocientos pesos 01/100 M. N.); para senador, \$694,149.66 (seiscientos noventa y cuatro mil ciento cuarenta y nueve pesos 66/100 M. N.), y para Presidente de la República, \$222'523,208.20 (doscientos veintidós millones quinientos veintitrés mil doscientos ocho pesos 20/100 M. N.).

greso de la Unión (diputados y senadores), en tanto que el 70% restante se distribuye de acuerdo con el porcentaje de la votación nacional emitida, obtenido en la elección de diputados inmediata anterior por cada partido político con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión.

Por su parte, el financiamiento público para gastos de campaña es una cantidad idéntica a la que se otorga para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes en el año de la elección, es decir, cada partido recibe, para gastos de campaña, un monto equivalente al que le corresponde por concepto de actividades ordinarias permanentes en el año en que se celebre el proceso electoral respectivo.

Finalmente, el financiamiento público otorgado por actividades específicas, guarda estrecha relación con los gastos erogados y comprobados anualmente por los partidos políticos en actividades de educación y capacitación política, investigación socio-económica y política, y tareas editoriales. Con objeto de apoyar esas actividades, en específico, la ley faculta al Consejo General para acordar apoyos hasta por un 75% de los gastos comprobados que hayan erogado los partidos políticos en el año inmediato anterior, los que son entregados en ministraciones conforme al calendario presupuestal que se aprueba anualmente.<sup>8</sup>

Por lo que hace a los partidos políticos que obtengan su registro con fecha posterior a la última elección, tienen derecho a que se les asigne como financiamiento público el 2% del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, así como, en su caso, una cantidad idéntica adicional para gastos de campaña en el año de la elección, con independencia del financiamiento público que por sus actividades específicas como entidades de interés público les pueda corresponder.

<sup>8</sup> Peschard, Jacqueline, "El financiamiento por actividades específicas en México, significado y perspectivas", en *Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI, Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, IJ-UNAM, México, 1999, Tomo II, pp. 643 a 655.

C) MONTOS DE FINANCIAMIENTO PÚBLICO. A efecto de analizar la problemática que actualmente se enfrenta en materia de financiamiento de los partidos políticos, es menester revisar algunas de las cifras con respecto al financiamiento de los partidos políticos.

El financiamiento público para actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos en los últimos cuatro años y el presente, son los siguientes:

(Cuadro 1)

Cabe mencionar que, a las cifras detalladas en el cuadro precedente, habría que agregar el financiamiento otorgado a los partidos políticos por concepto de actividades específicas, así como el de gastos de campaña, en el entendido de que este último sólo se otorga en los años en los que se celebran procesos electorales federales. En este sentido, en el 2000 y 2003 se otorgó, a los partidos políticos existentes, un tanto más para gastos de campaña, de forma tal que el monto total de financiamiento por actividades ordinarias permanentes y para gastos de campaña fue, en total, de \$3,000,912,250.14 (tres mil millones novecientos doce mil doscientos cincuenta pesos 14/100 M. N.) y \$4,843,223,884.26 (Cuatro mil ochocientos cuarenta y tres millones doscientos veintitrés mil ochocientos ochenta y cuatro pesos 26/100 M. N.), respectivamente.

De igual forma, para los mismos ejercicios fiscales, con motivo de los gastos por actividades específicas erogados en 1999 y en el 2002, respectivamente, comprobados en los correspondientes informes anuales de ingresos y gastos, se entregó a los partidos políticos un financiamiento de \$63,179,982.83 (sesenta y tres millones ciento setenta y nueve mil novecientos ochenta y dos pesos 83/100

M. N.) en el 2000, y \$93,822,276.39 (noventa y tres millones ochocientos veintidós mil doscientos setenta y seis pesos 39/100 M. N.) en 2003, de forma tal que el financiamiento público total de los partidos políticos, por los tres rubros (actividades ordinarias, gastos de campaña y actividades específicas), en el año 2000 fue de \$3,064,092,232.97 (tres mil sesenta y cuatro millones noventa y dos mil doscientos treinta y dos pesos 97/100 M. N.), y para el presente año ascendió a \$4,937,046,160.65 (cuatro mil novecientos treinta y siete millones cuarenta y seis mil ciento sesenta pesos 65/100 M. N.).

Las cifras que se señalan son capaces de asombrar a cualquiera, de hecho, un análisis comparativo puede ilustrar de mejor manera las dimensiones de las mismas. Por ejemplo, el total del financiamiento público recibido por los partidos políticos en el 2003 equivale aproximadamente al 88.5% del presupuesto asignado al Poder Legislativo ese mismo año, 1.5 veces el presupuesto de la Cámara de Diputados y 2.8 de la Cámara de Senadores, así como más de ocho veces el presupuesto de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Solamente el financiamiento público por los tres conceptos (actividades ordinarias, gastos de campaña y actividades específicas), recibido por los partidos Acción Nacional y Revolucionario Institucional, cada uno supera el presupuesto asignado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación o al de la Presidencia de la República, siendo además mayores, por ejemplo, al monto asignado a cualquiera de las entidades federativas por el ramo 39, relativo al Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, con excepción del Estado de México, al que se le asigna aproximadamente cien millones de pesos más que al Partido Acción Nacional.

### III. PROBLEMÁTICA ACTUAL

Evidentemente, el primer problema que resalta ante el actual sistema de financiamiento público de los partidos políticos en nuestro país, atendiendo a las cifras a que se hizo referencia en el apartado

anterior, es el consistente en el alto costo que significa mantener a dichos institutos políticos, tanto por lo que hace a sus actividades ordinarias, como para los gastos de campaña, sobre todo si uno se da a la tarea de analizar su actuar en el escenario político o la forma en que cumplen en forma eficaz sus finalidades constitucionales.

Al respecto, debe decirse que esta opinión, en el sentido de que los recursos que reciben los partidos políticos actualmente pudiera parecer excesiva, se está generalizando, de forma tal que ya existen algunas iniciativas de reformas constitucionales y legales presentadas por diversos partidos a las cámaras del Congreso de la Unión, que incluyen este aspecto.<sup>9</sup>

Derivado de lo anterior, esto es, de los elevados montos de recursos que se destinan al mantenimiento de los partidos políticos, surge la necesidad, cada vez mayor, de fiscalizarlos eficiente y eficazmente, a efecto de que actúen constantemente apegados a la normativa aplicable. A este respecto, debe señalarse que a la par de que se ha ampliado y fortalecido el régimen financiero de los partidos políticos, también han evolucionado los criterios, procedimientos y mecanismos para hacer más transparente y auténtica la rendición de cuentas sobre el origen y destino de los recursos financieros recabados y manejados por los partidos políticos, lo que queda evidenciado con el actuar de la autoridad administrativa electoral, que en los últimos tiempos ha sido más enérgica en el tema de la fiscalización del origen y destino de los recursos de los partidos políticos, lo que se ha observado en un mayor número de casos en los que se ha visto obligada a sancionarlos por infracciones cometidas en la materia<sup>10</sup> y que, en la mayoría de los casos, el Tribunal

<sup>9</sup> V.gr. Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley de Instituciones de Crédito y de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; y adiciona el Código Fiscal de la Federación y la Ley del Impuesto sobre la Renta, a cargo del diputado Manuel Camacho Solís, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, publicada en la *Gaceta parlamentaria*, número 1461-II, martes 23 de marzo de 2004.

<sup>10</sup> Basta recordar que, el 19 de abril (2003), mediante acuerdo CG79/2004, el Consejo General del Instituto Federal Electoral impuso sanciones a todos los partidos políticos que participaron en las elecciones federales del 2003, las cuales, además de las amonestaciones, sumaron

Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha confirmado dichas sanciones.

No obstante, se ha presentado una problemática sobre este aspecto, que consiste en el hecho de que, a pesar de que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha determinado, inclusive a través de una tesis de jurisprudencia, que el Instituto Federal Electoral tiene el carácter de autoridad hacendaria para efectos fiscales y, en consecuencia, no le es oponible el llamado "secreto bancario", por lo que tiene facultades para solicitar de las instituciones de crédito, a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la información relativa a las operaciones bancarias que resulte razonablemente necesaria para el cumplimiento de la finalidad que la función de fiscalización de los recursos de los partidos políticos le confiere, es el caso de que, en la práctica, en la mayoría de las ocasiones en que el instituto ha solicitado la información relacionada con las cuentas bancarias de algún partido político o de particulares vinculados con la aportación de recursos a éstos, tal información le ha sido negada, oponiéndose como principal argumento el referido secreto bancario.

De igual forma, a pesar de que el Instituto Federal Electoral ha celebrado convenios de colaboración con la Procuraduría General de la República para el intercambio de información, cuando aquél ha solicitado información contenida en averiguaciones previas a su cargo, le ha sido entregada en forma parcial a total discreción de esta última, lo que, en forma evidente, ha entorpecido y dificultado en forma importante la labor de fiscalización a cargo del organismo electoral referido.

No obstante, la autoridad electoral, con las limitantes señaladas, ha evidenciado que tiene la capacidad de detectar irregularidades y sancionarlas, atendiendo al principio de transparencia que debe regir el origen y manejo de todos los recursos con que cuentan los partidos, cumpliendo con su función fiscalizadora, dentro

---

un total de \$418,261,855.05 (cuatrocientos dieciocho millones doscientos sesenta y un mil ochocientos cincuenta y cinco pesos 05/100 M. N.), por irregularidades encontradas en la revisión de los correspondientes informes de campaña.

del marco normativo vigente. Son la propia experiencia y la práctica, las que han mostrado los aspectos que requieren ser modificados, a efecto de lograr un mejor funcionamiento del sistema, pues, en los hechos, ha habido escándalos financieros protagonizados por los partidos políticos mayoritarios, que si bien fueron sancionados, la autoridad encontró muchas dificultades para cumplir con sus atribuciones, como es el caso de los recursos que el Partido Revolucionario Institucional recibió en forma ilegal por parte del Sindicato de Trabajadores de PEMEX, sin haber reportado dicho ingreso de recursos, ni mucho menos el destino de los mismos, o el de la agrupación política "Amigos de Fox" que sirvió, junto con otras asociaciones civiles, como puente, para el destino de recursos (algunos de procedencia prohibida) a la campaña del actual Presidente de la República, excediéndose con ello respecto de los topes de gastos de campaña establecidos al efecto en ese entonces y sin que la Coalición Alianza para el Cambio, conformada por los partidos Acción Nacional y Verde Ecologista de México, haya reportado en el respectivo informe esos ingresos y gasto de recursos.

Otro problema que se enfrenta con el actual sistema de financiamiento público es el relativo a que, en ocasiones, se otorgan mayores recursos para gastos de campaña que los topes que la propia autoridad fija, lo cual, además de ilógico, redundante en que los excedentes de ese financiamiento son destinados a gastos ordinarios, es decir, a un fin distinto para el que fueron previstos. Así, en el 2003, se fijaron como topes de gastos de campaña para las elecciones de diputados al Congreso de la Unión, la cantidad de \$849,248.5595 (ochocientos cuarenta y nueve mil doscientos cuarenta y ocho pesos 5595/100 M. N., cantidad que, multiplicada por los 500 diputados a elegir (en el supuesto de que postulen candidatos para todos los distritos uninominales y la lista completa de representación proporcional), implica un tope máximo para toda la campaña de \$424,624,279.75 (cuatrocientos veinticuatro millones seiscientos veinticuatro mil doscientos setenta y nueve pesos 75/100 M. N.), cifra que es menor al financiamiento recibido para este efecto por los partidos Acción Nacional y Revolucionario Institucional, en aproximadamente doscientos dieciséis y doscientos ochenta y nueve millones de pesos, respectivamente, cantidades que, se reitera,

tienen finalmente un destino distinto que para el que fueron asignados.

En los últimos años se ha evidenciado otro gran problema, relativo a la evidente falta de regulación en materia de liquidación o extinción de los partidos políticos que pierden su registro por no obtener en las elecciones al menos el 2% de la votación total emitida, pues el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales nada establece al respecto, lo que ha provocado que el paradero del patrimonio de los extintos partidos políticos nunca se conozca, siendo que, como ha quedado evidenciado, tales partidos reciben cuantiosas cantidades de dinero por parte del Estado.

Cabe mencionar que, dada esa falta de regulación por parte del legislador, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, el 22 de agosto de 2003, emitió un acuerdo por el que estableció un mecanismo para el seguimiento del procedimiento de liquidación de los partidos políticos que obtuvieron menos del 2% de la votación en la elección federal ordinaria para diputados del 6 de julio del 2003, y que perdieron su registro, con el cual se establece que el patrimonio constituido con recursos públicos no puede ser destinado a un fin privado, pues ello supondría un abuso del derecho e implicaría un daño injustificado al erario público, por lo que el Instituto Federal Electoral, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales de vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuentan los partidos políticos, debe garantizar que prevalezcan los intereses públicos sobre los privados en la aplicación y destino final del patrimonio de los partidos políticos que pierdan su registro, de forma tal que, con base en el informe que los partidos políticos entreguen a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas respecto de la conclusión de sus procedimientos de liquidación, el instituto electoral dará cuenta del inventario de los bienes y recursos remanentes a la Tesorería de la Federación para que ésta determine lo procedente conforme a la normativa aplicable.

#### IV. ALGUNAS PROPUESTAS

Ahora bien, enunciada parte de la problemática que se enfrenta hoy en día en materia de financiamiento y fiscalización de los recursos de los partidos políticos en nuestro país, a continuación se formulan algunas propuestas que, en opinión del autor, vía reforma legal, pudieran servir para mitigar estos problemas.

a) En primer término, debiera de reducirse el financiamiento público que se asigna a los partidos políticos, lo que puede lograrse mediante los siguientes mecanismos:

- Reducir en un 50% el tiempo destinado a las campañas en todas las elecciones que, en comparación con los de otros países, son demasiado amplios (170, 90 y 75 días aproximadamente, para presidente, senadores y diputados, respectivamente), lo que obviamente impactaría en lo que se conoce como el costo mínimo de campaña, que es una de las bases para determinar el financiamiento público que le corresponde a los partidos políticos nacionales.
- Para la determinación del financiamiento público para actividades ordinarias, pudiera tomarse en consideración únicamente el costo mínimo de campaña de diputados, multiplicado por el número de diputados que se eligen, por el número de partidos con representación en las cámaras, lo que, sin tomar en cuenta otras propuestas que se formulan, implicaría, por sí solo, una reducción en aproximadamente el 40%.
- Conforme con lo anterior, el financiamiento para gastos de campaña sería igual al de actividades ordinarias únicamente en el año en que sólo se eligen diputados al Congreso de la Unión, como el 2003, y en el año en que se celebran elecciones tanto para presidente como para diputados y senadores, calcularse conforme se hace actualmente para actividades ordinarias, es decir, tomando como base los costos mínimos de campaña de esas tres elecciones, sin que por ello fuera mayor en ese año el financiamiento público para actividades ordinarias, pues nada explica que los partidos políticos tengan un financiamiento mayor para ello en año electoral, siendo que se les asignan recursos específicos para campañas electorales.
- En este marco, el financiamiento para actividades ordinarias de los partidos políticos de nueva creación podría seguir siendo el

2% del total del financiamiento público total para los partidos políticos y un equivalente para gastos de campaña en los años con proceso electoral.

b) Fijar como límite de financiamiento para gastos de campaña un 75% del tope de gastos por ese concepto, de forma tal que no se actualizaría el supuesto consistente en que se obtenga un financiamiento mayor a lo que se pueda gastar, conforme con el tope de gastos de campaña autorizado y, además, se incentiva que no sea la única fuente de financiamiento de los partidos políticos, sino que también obtengan financiamiento privado para estas actividades, sin crear un margen demasiado amplio que genere la tentación de obtener recursos ilícitos, entre otros.

c) Establecer legalmente un procedimiento de liquidación de partidos políticos en donde se incluya:

- La creación de un órgano partidario responsable de la liquidación del partido político, en el que participe un interventor nombrado por la autoridad electoral y que desempeñe un papel preponderante;
- La obligación de rendir un informe detallado sobre la situación patrimonial una vez que se dan a conocer los resultados electorales definitivos, de forma tal que se impida la dilapidación de recursos, y
- El establecimiento del destino de los recursos de los extintos partidos, de forma tal que se incorporen al patrimonio del Instituto Federal Electoral, pudiendo ser otorgados a diversos partidos como parte de su financiamiento público o bien utilizados para el cumplimiento de sus atribuciones.

d) En forma similar a como lo propone Jesús Orozco<sup>11</sup>, establecer la atribución expresa de la autoridad electoral de solicitar in-

<sup>11</sup> Cfr. Orozco Henríquez, José de Jesús, "Financing and monitoring of political parties in Mexico: Strengths and weaknesses", conferencia presentada en el seminario "Democracy and elections in North America: What can we learn from our neighbors?", celebrado en la American University, Washington, D. C., los días 14 y 15 de noviembre de 2003 (en prensa).

formación relacionada con los ingresos y gastos de los partidos políticos a las entidades y dependencias de los gobiernos federal, estatales y municipales, en especial la relativa al sistema fiscal, bancario y financiero, y penal.

f) Tal como lo señala Alonso Lujambio<sup>12</sup>, un mecanismo viable para fiscalizar los recursos de origen privado, sería que los donantes tuviesen la obligación de registrar las aportaciones (que siguieran siendo deducibles del Impuesto sobre la Renta, a efecto de incentivar tal conducta) en las declaraciones anuales, para que la Secretaría de Hacienda comunicara esa información (nombres y montos) a la autoridad electoral, de forma tal que hiciera la compulsua correspondiente.

El Derecho es un fenómeno social susceptible de ser interpretado. Esta afirmación, en sí misma simple, es la base de la confrontación racional de los miembros de una comunidad lingüística jurídica determinada. Quiere decir que los operadores jurídicos pueden tener distintas percepciones de una determinada manifestación y que todas ellas pueden ser aceptables (siempre que cumplan con determinadas reglas), prevaleciendo (evidentemente) las que tengan el respaldo mayoritario del grupo lingüístico y/o la obligatoriedad de su cumplimiento por devenir de los órganos estructurados para tal fin.

En el centro de este debate, el Derecho como discurso, la interpretación y la argumentación jurídica juegan un papel prioritario. Se entiende al Derecho como una determinada construcción de una comunidad lingüística que proporciona de significados dinámicos a cada uno de sus elementos. En este juego del lenguaje, la interpretación se asoma como el mecanismo ideal para comprender el significado de un texto jurídico y de las hecitas que conforman un asunto. Interpretamos en un proceso que trata con una aproximación al fenómeno, con la comprensión del mismo y, fi-

<sup>12</sup> Cfr. Lujambio, Alonso, "Experiencias Nacionales Representativas. México", en Carrillo, Manuel, et. al. (coordinadores), *Dinero y contienda político-electoral*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003, p. 385.