

47
28j



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLAN**



**"SISTEMA DE PARTIDOS POLITICOS EN MEXICO Y SU
FINANCIAMIENTO"**

FALLA DE ORIGEN

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA
P R E S E N T A :
DANIEL SANCHEZ LLAMAS**

ASESOR: LIC. JUAN TORRES LOVERA



MEXICO, D. F.

1985



Universidad Nacional
Autónoma de México

UNAM



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A MI MADRE:

QUE EN TODO MOMENTO TUVISTE EL CARIÑO, LA TERNURA Y ENTEREZA PARA ORIENTARME Y REVIVIR MIS ILUSIONES, ALCANZANDO CON ELLO MIS PROPÓSITOS.

TE AGRADEZCO CON TODO MI AMOR EL HABERME DADO TUS DESVELOS, TRISTEZAS, ALEGRÍAS Y TODOS ESOS MOMENTOS A TU LADO.

A MI PADRE:

DE QUIEN SIEMPRE OBTUVE EL BUEN EJEMPLO Y LA FORTALEZA PARA CUMPLIR LAS METAS FIJADAS.

HOY ESPERO ESTÉS SATISFECHO Y ORGULLOSO POR LO QUE HE LOGRADO, POR SER TU OBRA ALCANZADA.

A MIS HERMANAS CON MUCHO CARIÑO:

COMO EJEMPLO DE SUPERACIÓN, PARA QUE SIGAN ALCANZANDO LAS METAS QUE SE HAN PROPUESTO CADA UNA DE USTEDES: LETICIA, OLIVIA, IVONNE, ROSA MARÍA Y LILIANA, LAS QUIERO.

A MIS ABUELOS :

CON TODO CARÍÑO, RESPETO Y
ADMIRACIÓN, DE SU NIETO.

DANIEL SÁNCHEZ HERNANDEZ (T)

JULIO LLAMAS BAEZA

MARÍA NÁJERA SOSA

M^o. DE JESÚS TORRES BALDERAS

A MI NOVIA :

**CON MUCHO CARÍÑO Y AMOR, A LA MUJER
QUE HA COMPARTIDO LO MEJOR DE SÍ.**

SRITA. LILIA ARRIOLA PÉREZ

" SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO Y SU FINANCIAMIENTO "

I N D I C E

	Pag.
INTRODUCCIÓN.....	4
CAPITULO I	
Estructura Legal de los Partidos Políticos Orientada al Financiamiento.....	7
1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Artículo 41).....	10
1.2. Introducción al Financiamiento a Partidos Políticos	17
1.2.1. Financiamiento de Partidos Políticos	19
1.2.2. Formas de Financiamiento de los Partidos	22
1.2.2.1. Financiamiento Privado	22
1.2.2.1.1. Financiamiento con Cuotas de Afiliados	22
1.2.2.1.2. Financiamiento con Donativos	23
1.2.2.1.3. Financiamiento con Préstamos y Créditos	23
1.2.2.1.4. Financiamiento por Administración del Patrimonio Propio y Realización de Actividades	24

1.2.2.2. Financiamiento Público	24
1.2.2.2.1. Financiamiento Público Indirecto	25
1.2.2.2.2. Financiamiento Público Directo	25
1.2.2.3. Financiamiento Míxto	26

1.3. Modalidades para la Regulación y Asignación de Recursos de Financiamiento a los Partidos Políticos	28
--	----

1.4. Sentido y Alcance de la Regulación Jurídica de los Partidos	31
---	----

CAPITULO II

Antecedentes Históricos del Financiamiento a los Partidos Políticos en México.....	36
---	----

2.1. Evolución de las Organizaciones Políticas y de los Procesos Electorales en el Ámbito Legislativo	38
--	----

2.1.1. Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (De 1977)	43
--	----

2.1.2. Código Federal Electoral (De 1986)	48
2.1.2.1. Normatividad	49

2.1.3. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (De 1989)	55
--	----

2.1.3.1. Normatividad	57
-----------------------------	----

CAPÍTULO III

Análisis Comparativo de las Propuestas de Financiamiento a la Reforma Política de 1993	67
3.1. Financiamiento de los Partidos Políticos y de las Campañas	69
3.2. Limitaciones a los Gastos de Campañas	73
3.2.1. Partido Revolucionario Institucional.....	77
3.2.2. Partido Acción Nacional.....	85
3.2.3. Partido de la Revolución Democrática.....	88
3.2.4. Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional.....	90
3.2.5. Partido Popular Socialista.....	93
3.3. Instituciones de Control y de Sanción	96
CONCLUSIONES	121
BIBLIOGRAFÍA	124

INTRODUCCION

Hablar del financiamiento a los partidos políticos en un país como el nuestro, en donde el mayor problema es contar con los recursos económicos necesarios para solventar los gastos, producto de las campañas político-electorales; sin duda es un problema que se debe de afrontar a través de las instancias correspondientes, asignadas para dicho objetivo.

En un Estado moderno, dinámico y de gran fortalecimiento del interés social en que se encuentra convertido nuestro país, es necesario el funcionamiento de los poderes, específicamente del Ejecutivo y del Legislativo, ya que el sistema de partidos o mejor dicho los partidos políticos determinarán la pluralidad de intereses e ideologías existentes en una sociedad. Es decir, el sistema de gobierno es una estructura en la cual se desarrolla un proceso político que esta profundamente determinado por los partidos políticos, así, diferente funcionara ese sistema de gobierno si hay un bipartidismo, multipartidismo, o un partido predominante.

La diversidad y complejidad de las acciones instrumentadas y ejecutadas por los partidos políticos, en aras del bienestar general, han dado como consecuencia lógica el que cada día se haga más necesaria la preparación y especialización del individuo en alguno de los distintos campos del conocimiento de la ciencia, ya que la evolución será constante y continua, y ello así lo requiere.

Las ciencias políticas y la administración pública no es ajena a tal evolución, por el contrario dentro de nuestra cambiante sociedad, el quehacer político se encuentra inmerso en la tarea no sólo de adecuarse a la realidad imperante, sino aun más, de adelantarse al tiempo y en el espacio previniendo las situaciones que se pudieran suscitar en el mundo del deber ser. Un ejemplo claro de la dinámica evolutiva lo son los partidos políticos y en lo particular el financiamiento al que hoy en día tienen los partidos.

Es por ello que pretendo realizar una presentación sistemática de los temas relativos a las propuestas de los partidos políticos en la reforma político - electoral de 1993, así como el régimen de partidos, contenidos en las respectivas bases constitucionales y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En México los partidos políticos aparentemente se mueven hacia un mismo objetivo que es de buscar una apertura hacia la democratización y por ello se puede pensar que, finalmente, después de mucho tiempo e infinidad de muertes, producto de innumerables conflictos, se ha logrado al fin un consenso que nos conducirá al progreso y posteriormente al desarrollo que hará realidad los anhelos universales de libertad, justicia, igualdad, equidad y democracia entre todos los partidos políticos y consecuentemente entre las personas. Ante estas condiciones, es evidente que, cuando un partido político llega al gobierno, su propósito es mantenerse en lo que en las democracias sólo puede lograrse gobernando bien para ganar nuevamente el voto y la confianza del electorado o los ciudadanos.

Es por ello, que la responsabilidad directa es del Estado, en la organización de las elecciones, haciendo aparecer obsoletos los argumentos de aquellos que exigen que el gobierno quede fuera de los procesos electorales. Como nación estamos creciendo y cambiando, se busca la participación de todos los ciudadanos y con ello hacer valer las obligaciones y responsabilidades cívicas para adquirir y hacer posible los anhelos de más libertad, más justicia, más igualdad y mejor desarrollo. Dicho de otro modo, se busca en éste análisis la apertura democrática a través del financiamiento que se otorga a los partidos políticos, de acuerdo a las normas que dicta la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como las Leyes y Códigos que de ella emanan, así como del Instituto Federal Electoral, a través del consenso de los representantes de los distintos partidos políticos y de los consejeros ciudadanos que integran dicho organismo, y así poder determinar el futuro que todos y cada uno de nosotros deseamos para el confort de nuestra nación, y para el sano desarrollo de comicios electorales a futuro.

En materia política se advierte con claridad, el destacado papel que desempeñan los **partidos políticos dentro de la H. Cámara de Diputados**, pues su identidad y eficacia dependerá el sentido de la resolución que concluye con las elecciones de nuestros representantes.

Así para efectos metodológicos, el presente trabajo lo he dividido en tres capítulos:

En el **primer capítulo** se detalla la estructura legal de los partidos políticos, partiendo del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así llegamos a los antecedentes y formas de financiamiento a los partidos, posteriormente la forma en como se reglamenta la asignación de recursos, hasta llegar al sentido y alcance de la regulación jurídica de los partidos.

El **segundo capítulo** se denomina Antecedentes Históricos del Financiamiento a los Partidos Políticos, retomando como base la Evolución de las Organizaciones Políticas y los Procesos Electorales en el Ámbito Legislativo, llegando así a la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977, así como al Código Federal Electoral de 1986, que posteriormente vendría a sustituirlo el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1989.

El **tercer capítulo** esta denominado Análisis Comparativo de las Propuestas de Financiamiento a la Reforma Política de 1993, en donde se detallan los puntos de vista de algunos partidos políticos dentro de la H. Cámara de Diputados.

Finalmente en las **Conclusiones** se plasman las consideraciones sintetizadas con relación al trabajo presentado, en ultima instancia en un enfoque global de lo que ha implicado la Reforma Político-Electoral de 1993 y el Financiamiento a los partidos políticos.

CAPITULO I

" ESTRUCTURA LEGAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS ORIENTADA AL FINANCIAMIENTO "

Hoy en día los partidos políticos constituyen piezas fundamentales para la existencia y el funcionamiento del régimen político de la democracia representativa. Es decir, el que en México exista una República representativa implica que el pueblo conduce los asuntos públicos a través de los gobernantes que designa mediante las elecciones. Dichos gobernantes representativos tomarán decisiones por el pueblo, al cual tendrán presente, pero no obedecerán en un sentido riguroso al formular o ejecutar las leyes.

La condición democrática de la República en México se vincula al origen popular del poder público, conforme al cual éste se atribuye a las personas elegidas por quienes vamos a estar sujetas a su autoridad. Para tal efecto, la voluntad de la mayoría se asume como expresión de la voluntad general. Sin embargo, la Carta magna establece en su artículo 3º, en materia de educación, que la democracia se considera además "como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo", en esencia que no se reduce o sujeta al ámbito político y que no es sólo responsabilidad de los órganos del Estado, sino de toda la comunidad nacional.

No obstante, en la medida en que las sociedades se fueron volviendo cada vez más pobladas y complejas, los partidos se fueron imponiendo en la realidad dentro de asociaciones de individuos que compartían objetivos e intereses comunes, llegando a convertirse en la modalidad por excelencia para la participación política y a tener una influencia decisiva en la vida del Estado democrático moderno.

* Para Edmund Burke (inglés), un partido es un grupo de hombres unidos para fomentar, mediante sus esfuerzos conjuntos, el interés nacional, basándose en algún principio determinado en el que todos sus miembros están de acuerdo.

Max Weber (alemán), por su parte, afirma que llamamos partidos a las formas de socialización que, descansando en un reclutamiento (formalmente) libre, tienen como fin proporcionar poder a sus dirigentes dentro de una asociación y otorgar por ese medio a sus miembros activos determinadas probabilidades ideales o materiales (la realización de bienes objetivos o el logro de ventajas personales o ambas cosas).

Para Andrés Serra Rojas (mexicano), un partido político se constituye por un grupo de hombres y mujeres que son ciudadanos en pleno ejercicio de sus derechos cívicos y que legalmente se organizan en forma permanente, para representar a una parte de la comunidad social con el propósito de elaborar y ejecutar una plataforma política y un programa nacional con un equipo gubernamental. * 1

Así de verse injustificada la formación de los partidos políticos, se pasó a considerarlos como un mal necesario y posteriormente fueron causas de comunicación entre la sociedad y el Estado, hasta llegar a concebirlos, instrumentos imprescindibles para el funcionamiento de los órganos representativos.

* La época contemporánea reconoce, desde el renacimiento al Estado: Como forma de organización social. Siendo éste poder el que se impone a todos los demás y que se da dentro del marco territorial en el que domina, han estimado muchos autores que es justamente esa unidad territorial - poblacional delimitada por la capacidad del poder que la gobierna. Entonces podemos definir al Estado como el conjunto de medios de que dispone el hombre en una sociedad para centralizar el poder, tomando en cuenta que dicho Estado se encuentra delimitado en un tiempo y espacio, y sus principales funciones son organizar y conducir la conducta humana ya que es el único facultado para aplicar sanciones a quien no se ajuste a dichas disposiciones. (Los elementos que constituyen un Estado son su geografía, raza, idioma, territorio, política e ideología). * 2

Hay que tener en cuenta que los partidos políticos no son órganos del Estado, ya que este constituye una unidad intermediaria entre la sociedad. Tal carácter intermediario se deriva del hecho de que los partidos son canales de transmisión de las demandas populares ante los poderes públicos, con lo que cumplen una función de agregación de intereses que es indispensable para darle viabilidad a la participación política individual. Entendemos por participación política al conjunto de conocimientos, experiencias, creencias y valores (actitud, voluntad y conciencia) presentes en un determinado ambiente social, denominado como cultura política. * 3

- *1 ANDRADE, Sánchez Eduardo: Introducción a la Ciencia Política, Edit. Harla. Colección textos jurídicos universitarios. México 1990, pp. 86 y 87.
- *2 ANDRADE, Sánchez Eduardo: Introducción a la Ciencia Política, .Op. Cit. pp 12
- *3 NUÑEZ, Jiménez Arturo: El Nuevo Sistema Electoral Mexicano; Edt. P.C.E. 1ra. Ed. México 1991, pp. 78.

I.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ARTICULO 41)

Hecha una minuciosa revisión a las Legislaciones de México nos damos cuenta que durante mucho tiempo los partidos políticos no fueron objeto de ningún tipo de regulación jurídica. Ya que se consideraba que su creación y actividades pertenecían a la esfera privada y asimismo se aceptaba que las mismas no tenían relación alguna con las instituciones estatales y es hasta 1963, fecha en que entraron en vigor las reformas que introdujeron el sistema de “Diputados de Partido” tendientes a propiciar la participación de los partidos minoritarios en el congreso cuando aparecen las primeras tendencias para regular en forma individual a los partidos políticos, sin embargo, la debida constitucionalización de los partidos políticos en México ocurre en 1977, como parte de la denominada “Reforma Política” emprendida por el Presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos Licenciado José López Portillo quien presenta una iniciativa de ley al Congreso de la Unión para agregar cinco párrafos al artículo 41 de nuestra carta magna.

El marco constitucional le confiere a los partidos políticos una función que rebasa la acción meramente electoral al darles la tarea de promover la participación del pueblo en la vida democrática. La amplitud del texto constitucional da a los partidos políticos la posibilidad de participar en múltiples procesos y organizaciones sociales, políticos, económicos y culturales, así como contribuir a la integración de la representación nacional, haciendo posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.*4

* 4 NUÑEZ, Jiménez Arturo: El Nuevo Sistema Electoral Mexicano; Op. Cit. pp. 79.

* Históricamente el texto del artículo 41 en su primer párrafo, comentado, apareció en la constitución de 1857 en términos idénticos al actual, se mantuvo intacto en la constitución de 1917 y así se conservó hasta que el decreto del 6 de Diciembre de 1917 lo adicionó con la materia referente a los partidos políticos. De esta manera puede afirmarse que la disposición constitucional relativa al ejercicio de la soberanía popular, a la distribución de competencias entre las esferas Federal y Local se preservó intacto por espacio de 120 años.

La base constitucional determina que los partidos políticos son entidades de interés público, lo que implica precisamente el reconocimiento de su naturaleza como sujetos de Derecho Público. De esta manera se rechazó la concepción liberal de los partidos como simples asociaciones de carácter privado.

La adición no sólo establece la naturaleza de los partidos políticos como " Entidades de Interés Público ", (es decir que dejan de ser asociaciones privadas, asignándoles, como finalidad promover la participación del pueblo en la vida democrática del país) también señala sus objetivos o fines, sus prerrogativas fundamentales y su derecho a participar en las elecciones federales, estatales y municipales." *5

Con lo hasta aquí expuesto podemos concluir que el texto del artículo 41 constitucional parte de la base de que los partidos son organizaciones de ciudadanos y que, en consecuencia, los ciudadanos integrados a un partido deben tener posibilidades de participación democráticas que les de la oportunidad de llegar a ejercer el poder público.

* 5 O. RABASA, Emilio; CABALLERO, Gloria: MEXICANO: Esta es tu Constitución; Edt. Porrúa, 8a Ed. México 1993. pp. 150 y 151.

A continuación y con la finalidad de que quede bien claro lo antes definido me permito realizar la transcripción del texto del artículo 41 de nuestra carta magna con sus párrafos adicionados y que es el texto que actualmente rige a los partidos políticos en México.

TITULO SEGUNDO

CAPITULO I

De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno.

" **ARTICULO 41:** El pueblo ejerce su Soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el Proceso Electoral.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley.

En los procesos electorales federales los partidos políticos nacionales deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales." *6

De la lectura y análisis del artículo 41 constitucional que me he permitido transcribir encontramos que los objetivos constitucionalmente asignados a los partidos políticos deben ser explícitamente presentados al pueblo, de ahí que la propia constitución señale que las funciones partidistas deban desarrollarse de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan, derivándose de ahí la obligación dispuesta por la legislación ordinaria en el sentido en que los partidos políticos para ser tales, deben contar con una declaración de principios y un programa de acción en los que den a conocer sus propuestas y los medio a través de los cuales suponen que es posible llevarlos a la práctica.

Las finalidades partidistas que se relacionan con el acceso a los cargos públicos, se alcanzan, según lo señala la propia constitución mediante sufragio universal, libre, secreto y directo.

Por otra parte, el significado de la Reforma de aquel año (1977) fue reconocer la importancia que tienen los partidos políticos para configurar la representación nacional política e ideológicamente diversificada. Esto es, se reconoce la existencia de varias y distintas corrientes de opinión nacional, cuya promoción, integración y organización compete a los partidos que devienen el eslabón entre el ciudadano y el poder público. (Poder: como la acción de una o varias conductas sobre otra u otras conductas)

* 6 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Edt. Senado de la República. México 1991. pp. 51 y 52.

Las bases constitucionales de los partidos políticos en México se completan con el establecimiento de los fines que deben perseguir, a saber :

- a) Promover la participación del pueblo en la vida democrática,
- b) Contribuir a la integración de la representación nacional, y
- c) Hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Si bien, se entiende que la acción de los partidos políticos debe de abarcar múltiples aspectos de la vida nacional, y entendemos que su función no es exclusivamente la de opinar o tener una posición con respecto a los problemas nacionales, sino que además debe contribuir a resolverlos.

Por otro lado, el Derecho Electoral tiene dos sentidos: un sentido amplio y uno estricto. En el sentido amplio contiene las determinaciones jurídicas-positivas y consuetudinarias que regulan la elección de representantes o personas para los cargos públicos. El Derecho Electoral es, en este caso, el conjunto de normas jurídicas que regulan la elección de órganos representativos.

Este concepto abarca todas las regulaciones jurídico-positivas y todas las convenciones desde las candidaturas hasta la verificación de la elección. Dentro de este concepto, es correcto considerar, por ejemplo cuestiones del sistema electoral como cuestiones jurídicas electorales, puesto que no hay duda de que se trata de regulaciones que se han de determinar de modo legal. Por sistema electoral entendemos al conjunto de normas, instituciones y prácticas, que determinan la relación entre la expresión de la voluntad popular y la creación de los órganos del Estado que la representan. El sistema electoral regula el procedimiento que va desde la posibilidad de participar en él, como votante o

candidato, hasta la asunción del cargo correspondiente, pasando por la preparación y desarrollo de la elección, las demarcaciones geográficas en que se divide la recepción de la votación y la calificación de los resultados. * 7

El concepto estricto de derecho electoral contiene únicamente aquellas determinaciones legales que afectan al derecho del individuo a participar en la designación de los órganos representativos. Este concepto estricto concreta el derecho de sufragio y se limita; en su contenido, a establecer las condiciones jurídicas de la participación de las personas en la elección y de la configuración de este derecho de participación. El derecho electoral en el sentido estricto señala, en concreto, quién es elector y quién es elegible y trata de determinar, además, si el derecho de sufragio es o no universal, igual, directo, y secreto.

La anterior precisión conceptual implica de mi parte comprender a los partidos políticos como piezas fundamentales en el sistema electoral mexicano, pero ubicados como auténticos instrumentos al servicio de la actividad electoral de los ciudadanos, quiénes son a mi juicio los verdaderos actores de esta actividad, el principio y el fin de las elecciones populares.

En ese sentido, no puede destigarse el órgano electoral del sistema político. Un sistema de gobierno con democracia y libertad política, otorgara mayor importancia al órgano electoral con suficiente competencia para desarrollar sus tareas. En esa misma proporción, se le asignará su presupuesto.

* 7 ANDRADE, Sánchez Eduardo: Introducción a la Ciencia Política: Op. Cit. pp. 406.

Ello significa, en otras palabras, que para satisfacer determinados objetivos de un sistema electoral (eficiencia, pureza, facilidad de acceso, ausencia de corrupción, pluralismo político y amplia libertad y participación electorales) se necesita un conjunto de medios (recursos institucionales, materiales y humanos), debidamente financiados. Karl Deutsch, dice que un sistema político es una colección de unidades reconocibles que se caracterizan por su cohesión y covarianza. Cohesión significa permanecer unidos o formar un todo. Covarianza significa cambiar juntos.

Desde el punto de vista jurídico se pueden alcanzar los objetivos anteriormente indicados en un proceso electoral, mediante fórmulas constitucionales que aseguren la estabilidad del financiamiento con los ajustes necesarios, en razón del cambio de circunstancias y de la evolución de las instituciones.

I.2 INTRODUCCIÓN AL FINANCIAMIENTO A PARTIDOS POLÍTICOS

La finalidad esencial que define a la figura del partido político es la de alcanzar el ejercicio del poder público mediante su acceso al gobierno. Dicha actividad plantea el problema de su financiamiento. Lo habitual es que estas organizaciones se sostengan con fondos aportados por sus propios miembros a través de cuotas. Sin embargo, en ocasiones puede ser hecha una fuerte aportación, con el propósito de vincular con el partido determinados intereses particulares. Para contrarrestar esto las legislaciones han tomado diversas medidas; unas de carácter limitativo y otras tendientes a emplear fondos públicos para financiar las tareas de los partidos. Las primeras obligan a los partidos a hacer público el origen de sus recursos (U.S.A.), y prohíben a los particulares sean personas físicas o morales hacer aportaciones más allá de ciertos límites fijados por la ley. Dentro de las segundas, se parte del supuesto que la acción de los partidos es de interés para toda la comunidad y por lo tanto ésta debe procurar su independencia destinando los fondos del erario para el sostenimiento de los mismos. Para establecer lo que nuestra legislación señala al respecto a continuación realizare una semblanza de como a tratado éste problema la ley electoral, no omito señalar que el tema relativo al financiamiento de los partidos se vera con mayor amplitud en el capítulo segundo del presente estudio.

A partir de la ley de 1911 se inicia, aunque de manera incipiente, la regulación sobre los partidos políticos. En un principio sólo se pide que se constituya una asamblea de cien ciudadanos y que tenga un programa político y de gobierno; se les solicita nombrar representantes en los colegios electorales municipales, en donde haciendo caso omiso al tema relativo al financiamiento de dichos partidos; en el año de 1916 aparece la segunda ley que regula los partidos políticos, y sólo tiene una modificación con respecto a la ley anterior ya que exige que dentro de su denominación no se encuentre ninguna insignia religiosa ni que se forme para favorecer a una determinada raza o creencia, pero de nueva cuenta se omite tocar el tema del financiamiento a los partidos políticos.

La Ley de 1918, que regiría por casi tres décadas, dispone un esquema de requisitos como el de 1911. Es a partir de 1946 que se regula con mayor precisión la existencia de los partidos: en primer lugar se establece que tengan el carácter de nacional, que deban contar por lo menos con 30,000 miembros en total y siempre que tengan en dos terceras partes de las entidades federativas por lo menos mil ciudadanos en cada una.

En 1951 se exige la fe pública de un notario para certificar el número de afiliados por estado; en 1954 se incrementan el número de afiliados a 75,000 en todo el país y a 2,500 en las dos terceras partes de los estados.

En 1970 se impulsa la creación y fortalecimiento de los partidos políticos; así, se les concedieron estímulos de carácter económico; franquicias postales y telegráficas; tiempo gratuito en radio y televisión; se redujo el número mínimo total de afiliados a 65,000 en la República y a 2,000 en las dos terceras partes de los estados. Sin embargo, se establece la necesidad de tener 25 afiliados por municipio y en la asamblea estatal deben estar avecindados en la mitad de los municipios de la entidad.

En 1977 se quiere incitar el fortalecimiento de un régimen más plural de partidos, por lo que no incrementa los requisitos para su registro, mantiene la cifra de 65,000 afiliados al país y se disminuye la cantidad de entidades federativas donde se debe demostrar la existencia de afiliados a la mitad aunque se pide se cuente con 3,000 miembros en cada una. Una de las innovaciones es la figura del registro condicionado para un partido, sujetándolo a la obtención del 1.5 % de la votación. La Ley también prevé la existencia de asociaciones políticas que contribuyan al desarrollo de la opinión pública.

El Código Federal Electoral de 1987 mantiene la misma línea de la legislación que le precede para el registro de los partidos y su existencia. Suprime el registro condicionado y una de las mayores aportaciones se encuentran en el financiamiento de los partidos pues establece su financiamiento público, cuyo monto se determinará con base en el costo mínimo de una campaña y la fuerza electoral de cada partido.

El financiamiento público constituye sin lugar a duda la más importante de las prerrogativas partidistas. Con él se busca hacer posible la actuación de diferentes partidos, independientemente de las cuotas o donativos que puedan obtener de sus miembros o de sus simpatizantes.

Si sólo fuera posible el financiamiento privado de los partidos, se correría el riesgo de que no existieran más que las organizaciones políticas vinculadas con los grupos poderosamente económicos de la sociedad. Como no se quiere que eso ocurra, y habida cuenta que se estima que la existencia de los partidos interesa a todos los grupos sociales, la ley prevé otorgarles recursos que les permitan cumplir con sus fines.

1.2.1.- FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS

Como se ha dejado establecido en los puntos anteriores, los partidos políticos han entrado a una fase de profundo reacomodo, crisis y transformaciones a través de la historia y nos llama la atención escuchar la frase de que los partidos políticos constituyen un mal necesario para que la democracia funcione. Sin embargo, la sociedad parece haber llegado a niveles alarmantes de intolerancia. La indignación ciudadana, ante los escándalos financieros de partidos y políticos del más diverso signo es el detonante de verdaderas revoluciones cívicas que exigen acotar el papel y espacios de los partidos, para someterlos a un control y así transparentar sus finanzas.

El problema de la transparencia en los ingresos y los controles o límites al gasto de los partidos ha venido a colocarse como uno de los puntos nodales de una verdadera reforma política.

Sin embargo como vimos al punto que antecede a este, nuestra legislación es imperfecta u omisa, ya que nada se contempla en cuanto a los límites de los gastos de campaña, omitiendo igualmente en cuanto a la regulación de otras fuentes de recursos, y en forma muy particular en materia de financiamiento privado y las disposiciones en materia de obligaciones y derechos tributarios de los partidos políticos es contradictorio.

En este trabajo de investigación trataremos en forma somera las múltiples dimensiones de este aspecto de la vida democrática con el propósito de presentar alternativas que contribuyan al debate sobre la regulación y control del financiamiento y gastos de los partidos políticos en México .

Si tomamos como punto de partida que por partido político entendemos al conjunto de agrupaciones organizadas que con carácter permanente cuyo propósito es gobernar o participar en el gobierno mediante la proposición o designación de personas para ocupar puestos públicos. Y que como financiamiento debemos de entender que son todos los gastos que realiza un partido político para realizar su fin y posibilitarles el cumplimiento, que tienen reservados en las sociedades contemporáneas -dentro de un estado de derecho-.

En este apartado planteamos de manera general una serie de grandes problemas de ciencia política vinculados al tema de financiamiento de los partidos políticos, de los candidatos y de las campañas electorales, y planteamos las formas en como se encuentra contemplada la figura del financiamiento de los partidos políticos.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DEL FINANCIAMIENTO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

Proceso por medio del cual se canalizan recursos económicos o bienes y servicios hacia los partidos políticos, para posibilitarles el cumplimiento de los altos fines que tienen reservados en las sociedades contemporáneas, dentro de un Estado de Derecho. Este tipo de Financiamiento existe en países que orientan su vida política de acuerdo a los principios de democracia representativa, por lo que difícilmente puede darse en un estado totalitario, que se caracteriza por su falta de respeto a los derechos humanos.* 8

A partir de que diversos países han venido introduciendo en su legislación electoral el financiamiento de la actividad electoral de los partidos, se le ha dado una singular importancia, en el intento de encontrar fórmulas que mejor satisfagan el espíritu democrático que los orienta.

Es indudable que los partidos políticos han venido evolucionando ampliamente, desde su aparición como grupos o fracciones defensoras de particulares intereses que se sentían amenazados en sus luchas, hasta que los modernos partidos de masa que surgen como resultado del crecimiento poblacional y territorial del estado, así como de la universalización del sufragio que hizo posible una mayor participación en el proceso de elección de los gobernantes.

* 8 Diccionario Electoral; serie elecciones y democracia, 1a Edic. Costa Rica 1989, pp. 465.

1.2.2.- FORMAS DE FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS

Podemos establecer que son tres las formas de financiamiento de los partidos, los cuales presentan características y efectos diversos que inciden señaladamente en el sistema político de un país. como veremos a continuación:

1.2.2. 1.- Financiamiento Privado;

1.2.2. 2.- Financiamiento Público;

1.2.2. 3.- Financiamiento Mixto.

1.2.2.1.- Por financiamiento privado entendemos al que proviene de los miembros del propio partido y de los particulares, generalmente de los grupos empresariales y de los detentadores del poder económico, quienes por sutiles y discretas vías de financiamiento se aprovechan de las organizaciones partidistas para hacer valer sus tendencias hegemónicas políticas en la sociedad global en que actúa, este financiamiento a su vez se subdivide en:

1.2.2.1.1.- Financiamiento con cuotas de Afiliados: Esta es la forma más común en que un partido obtiene recursos para la actividad que realiza si bien es insuficiente su cobertura total, teniendo más un significado simbólico de reafirmación partidista que el de una fuente de aprovisionamiento económico adecuado en la mayoría de los partidos políticos.

Los partidos obreros fueron los primeros que utilizaron este tipo de financiamiento, pues en sus luchas contra la burguesía carecieron de otras formas de ingresos como donativos o subsidios, siendo posteriormente adoptados por partidos de diferente conformación social y económica.

El tipo de cuota que es fijada a los afiliados atiende fundamentalmente a dos criterios; el de establecer una misma cantidad para todos los miembros y el de hacerlo de acuerdo a los ingresos que cada uno de los afiliados recibe, es decir, en forma proporcional a su remuneración.

Cualquiera que sea el criterio que los partidos apliquen, existirán ventajas e inconvenientes que finalmente repercutirán en sus ingresos mismos.

1.2.2.1.2.- Financiamiento con Donativos: Es aquel que es sostenido por miembros o simpatizantes adinerados que utilizan o utilizaban a estas organizaciones como instrumentos de su poder. Los donativos como su nombre lo indica, son regalos o dádivas que se caracterizan por ser voluntarios. Hechos por personas físicas o morales de origen privado, con el propósito de apoyar las actividades políticas y electorales de los partidos, para hacerles posible su acceso al poder.

Este tipo de donativos pueden ser hechos por personas o empresas del interior, que suelen actuar como grupos de presión, así como por donantes extranjeros que por medio de subvenciones o subsidios persiguen el propósito de influir por conducto de los partidos en la orientación política del país en el que intervienen, para satisfacer sus intereses nacionales.

1.2.2.1.3.- Financiamiento con Préstamos y Créditos: Los partidos políticos pueden acudir a la banca para la obtención de préstamos y créditos, al igual que cualquier empresa, siempre y cuando garanticen con su patrimonio como organismo o con el personal de sus dirigentes el dinero que reciban como financiamiento para sus actividades.

Desde luego que esta práctica no es muy socorrida por los mismos partidos, en virtud de los altos intereses que se tienen que pagar por tales préstamos, los cuales tienen dificultades para liquidar a su vencimiento, por no ser destinados a acciones económicamente productivas.

1.2.2.1.4.- Financiamiento por Administración del Patrimonio Propio y Realización de Actividades: Esta forma de allegarse de fondos deriva de la participación de los partidos en las actividades empresariales con el fin de contar con un patrimonio propio, pudiendo manejar directamente los negocios o por medio de administradores.

Es una práctica común en muchos partidos la realización de fiestas, actos artísticos, reuniones en cenas o comidas con cuotas altas, rifas, etc., realizadas con el fin de obtener fondos y hacer propaganda electoral. En este aspecto, mucho depende de los candidatos y dirigentes de los partidos el dar rienda suelta a la imaginación para crear novedosas formas de obtener ingresos, las cuales pueden ir desde la venta de objetos hasta colectas hechas periódicamente.

1.2.2.2.- Financiamiento Público: Es aquel que realiza el Estado con cargo a los fondos públicos por considerar que los partidos políticos son en la actualidad elementos indispensables para el buen funcionamiento de un régimen democrático por constituir éstos el puente entre la sociedad y el Estado, entre los ciudadanos y aquellos que los representan en el gobierno. Persigue el propósito de asegurar, aunque sea en forma mínima, los principios de igualdad, independencia y participación democrática de los partidos, en los cuales se apoya fundamentalmente esta forma de Financiamiento Público.

Al lograr su incorporación en la constitución, pasó a ser considerado como instrumento fundamental para la participación política o como entidad de interés público, tal como lo consagra el artículo 41 de la Constitución Mexicana.

No es de extrañar entonces, que dado el alto rango que tienen reconocidos en los máximos ordenamientos jurídicos, se haya ideado el financiamiento estatal a los partidos, como una forma de corregir o subsanar las deficiencias del financiamiento privado y de protegerlos en cierta medida de los riesgos distorcionadores de los principios democráticos que este tipo de financiamiento conlleva.

El financiamiento estatal o público puede revestir dos formas: la indirecta y la directa.

1.2.2.2.1.- Financiamiento Público Indirecto

Esta forma de financiamiento consiste en los diversos apoyos que reciben los partidos para realizar actividades que ellos devenían de pagar y que no implican una colaboración fiscal directa. Generalmente se otorgan tanto en etapas electorales, como en etapas no electorales, lo cual hace variar el grado de colaboración otorgado.

El financiamiento indirecto a los partidos se presenta en la retribución que se da a quienes desempeñan cargos de elección, siempre y cuando el propio partido les retenga una cantidad para el sostenimiento de sus actividades. Su aportación, generalmente forzosa, a la que se ha denominado " Impuesto del Partido ", se basa en el argumento de que si las personas que ocupan cargos públicos reciben un pago, el partido que los postula debe obtener parte proporcional para cubrir su presupuesto.

1.2.2.2.2.- Financiamiento Público Directo

Esta forma de financiamiento consiste en la ayuda financiera que el Estado otorga a los partidos directamente con cargo a su presupuesto general. Surgió como consecuencia de los altos costos que las campañas electorales sufrieron a partir de la década de los años cincuenta, debido entre otras razones al empleo de los medios de comunicación social modernos en la propaganda y publicidad de los candidatos y partidos, lo cual provocaba una situación de desigualdad, pues es obvio que los partidos más fuertes, disponían de

mayores recursos y por consiguiente tenían la posibilidad de proyectar más intensamente su imagen, programas y plataformas ideológicas, en contraste con los que no disponían de fuertes cantidades para su difusión.

1.2.2.3.- Financiamiento Mixto

Este tercer tipo de financiamiento es el resultado de la existencia tanto del financiamiento privado como del financiamiento público, en virtud de que la tendencia de los sistemas políticos contemporáneos va siendo la de integrarlos para lograr una complementación de ambos financiamientos a fin de que los partidos puedan cumplir suficiente y adecuadamente sus funciones. Ninguno de los dos sistemas de financiamiento puede por sí solo, cumplir eficazmente con el cometido de que los partidos políticos puedan enfrentarse a los cada vez más elevados costos que representa tanto su subsistencia misma, como el pago de las campañas electorales en las que participan.

Hay pues un principio de justicia que debe ser vista como complementaria de la privada, dentro del sistema mixto al que muchas naciones parecen orientarse hoy en día.

El financiamiento idóneo que permita satisfacer las necesidades y objetivos del proceso electoral, se convierte en factor esencial para asegurar el respeto de determinados valores de la democracia. La independencia financiera del órgano electoral, dentro de ese marco, adquiere particular importancia, al garantizar que la voluntad popular se expresa libre y en condiciones de igualdad, sin distorsiones de ninguna especie. Por ello dentro de la financiación del proceso electoral como un todo, se ha de abarcar también los recursos económicos necesarios para hacer frente a la campaña electoral, así como el control de las contribuciones a los partidos políticos.

Para que un financiamiento idóneo del proceso electoral adquiera la mayor vigencia jurídica y real, tiene que elevarse a rango constitucional mediante fórmulas que regulen, con garantías suficientes, la independencia económica del órgano electoral, la participación de ese órgano en la fiscalización de los recursos de los partidos políticos y, si es del caso, la contribución del Estado a la campaña política o a los partidos políticos, a efecto de que la contienda se realice en condiciones de libertad e igualdad de oportunidades. Dentro del régimen de Financiamiento a Partidos Políticos encontramos algunas otras modalidades como complemento a lo antes mencionado y, las cuales se describen a continuación:

A) Financiamiento por la Militancia : Lo conforman las cuotas ordinarias y extraordinarias que aportan afiliados y militantes.

B) Autofinanciamiento : Es el proveniente de las actividades promocionales o empresariales de los propios partidos, como rifas, sorteos, tarjetas de crédito, etc.

C) Financiamiento por Rendimientos Financieros, Fondos y Fideicomisos : Esta conformado por las aportaciones de personas físicas y morales a través de fondos, fideicomisos (prestamos) y otras operaciones financieras de los propios partidos.

Finalmente, la eficiencia de las medidas adoptadas depende en gran parte de los instrumentos de control jurídico implantados para hacerlas efectivas.

De lo hasta aquí planteado en el presente trabajo me resultan tres dudas a saber:

- a) ¿ cómo se lleva acabo el control ?;
- b) ¿ quién controla los organismos ?;
- c) ¿ qué sanciones conlleva el incumplimiento de estas reglas ?. A efecto de dar contestación a estas interrogantes en el siguiente inciso veremos lo referente a la asignación de recursos de financiamiento a los partidos políticos, para posteriormente demostrar que más haya de los aspectos técnicos y legales de financiamiento de los partidos subyacen elementos de gran importancia para la conformación y el funcionamiento del sistema político.

I.3 MODALIDADES PARA LA REGULACIÓN Y ASIGNACIÓN DE RECURSOS DE FINANCIAMIENTO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

En el régimen jurídico mexicano sobre los partidos políticos se establecen cuatro modalidades para el financiamiento público de los mismos. Dos de ellas responden a un criterio igualitario para todas las organizaciones partidistas, independientemente de su tamaño o fuerza electoral; y las otras dos se basan para su asignación en un criterio proporcional, que toma en cuenta el número de votos y de posiciones ganadas en las Cámaras de Diputados y de Senadores por cada partido.

“ Las modalidades para el financiamiento público de los partidos políticos nacionales son las siguientes:

- 1) Por Actividad Electoral
- 2) Por Actividades Generales como entidades de Interés Público;
- 3) Por Subrogación o reemplazo que haga el Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos, y
- 4) Por Actividades Específicas como entidades de Interés Público”. * 9

Para determinar el monto del financiamiento público a otorgar a los partidos por Actividad Electoral, el Instituto Federal Electoral debe determinar el costo mínimo de una campaña para Diputado y una para Senador.

* 9 NUÑEZ, Jiménez Arturo: El Nuevo Sistema Electoral Mexicano; Op. Cit. pp. 93 y 94.

Cada uno de dichos costos será multiplicado, respectivamente, por el número de candidatos propietarios a diputados por mayoría relativa y por el número de candidatos a Senadores, registrados para cada elección.

Para estos cálculos la ley ordena que sólo se tomen en cuenta los candidatos de los partidos políticos que al término de la elección conserven su registro.

La cifra total obtenida por diputados se dividirá entre la votación nacional emitida para la propia elección, calculándose así el valor unitario por voto. A cada partido se le asignará la cantidad que resulte de multiplicar ese valor unitario obtenido por el número de votos válidos que haya logrado en la elección de Diputados por mayoría relativa. De igual forma se procede en el caso de los Senadores.

A cada partido se le asignará la cantidad que resulte de multiplicar ese valor unitario obtenido por el número de votos válidos que haya logrado en la elección de Senadores.

(Artículo 49, fracc. III ; del COFIPE). El monto total a distribuir por este concepto se entregara a los partidos durante los tres años siguientes a la elección, de la siguiente manera: el primer año el 20 % del total, el segundo año el 30 % y el tercero el 50 % .

La segunda modalidad de financiamiento público a los partidos, por actividades generales como entidades de interés público, incluye todas las que realizan diferentes a las electorales y a las específicas a que nos referimos posteriormente. Se constituye con un monto adicional de recursos, equivalente al 10 % de la cantidad total otorgada por actividad electoral, que se distribuye anualmente por partes iguales a cada organización política.

La tercera modalidad de financiamiento público se concreta en la subrogación o reemplazo por parte del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos.

La cuarta modalidad de financiamiento público a los partidos, por Actividades Específicas como entidades de interés público, los apoya por las que realicen en materia de educación y capacitación política, de investigación socioeconómica y política y de tareas editoriales. Para tal efecto el I.F.E. podrá acordar apoyos hasta por el 50 % anual de los gastos comprobados que por estas actividades hayan erogado los partidos políticos en el año anterior.

Las cantidades que se determinen para cada partido u organización política por cada una de las cuatro modalidades de financiamiento público se ministrarán conforme al calendario que se apruebe anualmente. Además de esas reglas generales, la ley establece otras de carácter específico a fin de regular el financiamiento público a los partidos.

Al respecto ordena que no tendrán derecho a él las organizaciones partidistas que no alcancen el 1.5 % de la votación nacional emitida, independientemente de que sus candidatos hayan ganado elecciones para diputados por mayoría relativa o para senador.

En los casos de los partidos que obtengan su reconocimiento legal después de las elecciones, la legislación establece que los que logren registro definitivo tendrán derecho al financiamiento público previsto para cada partido político nacional por concepto de actividades generales y de actividades específicas como entidades de interés público.

CAPITULO SEGUNDO

Del Financiamiento Público

" Artículo 49 : Los partidos políticos nacionales, adicionalmente a los ingresos que perciban por las aportaciones de sus afiliados y organizaciones, tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en el COFIPE." * 10

* 10 Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; Comentado, edit. Secretaría de Gobernación; México 1991. pp. 126.

1.4 SENTIDO Y ALCANCE DE LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS.

Como hemos venido viendo la finalidad de los partidos y las actividades que tratan de llevar a cabo los mismos se expresan en documentos con carácter de manifiestos o declaraciones, que tienden a proponer al electorado las acciones que el gobierno debe ejecutar. Estos documentos adquieren un carácter esencial para la constitución de los partidos políticos cuando la ley exige la presentación de los mismos a fin de otorgarles el status legal de partido político. Por ello, es necesario y conveniente revisar como ha evolucionado la legislación electoral mexicana al respecto, ya que el régimen vigente del financiamiento de los partidos políticos es el resultado de varias décadas de avances graduales en las normas jurídicas, que han regulado el desarrollo y fortalecimiento de un régimen plural de partidos políticos que impulsan nuestra cultura política y permite la participación de los diferentes sectores de la sociedad en los órganos de representación política del país.

Los derechos de los partidos políticos se han enunciado en las distintas leyes electorales que han tenido vigencia en el país. Entre estos podríamos señalar los siguientes; participación en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral; el de postular candidatos en las elecciones; formar frentes, coaliciones y fusionarse; nombrar representantes ante el organismo responsable de organizar las elecciones, y el derecho de establecer relaciones con organizaciones y partidos internacionales. Estos derechos tradicionalmente se han reconocido a los partidos políticos en nuestra legislación electoral, como a continuación se podrá observar.

Desde el punto de vista de la evolución política de los regímenes, podría afirmarse que, en México, nuestra ruta a la democratización no ha sido la de una liberalización que procede a los procesos de participación e inclusión social. Entre nosotros no fue, como en Europa, el peso de los partidos (socialistas o demócratas) lo que llevo al reconocimiento del derecho al voto.

En nuestro caso, la participación y la inclusión social precedieron a la liberalización. Por tanto, el tránsito de la democracia mexicana, ha sido el del régimen hegemónico, pero inclusive, hacia una gradual liberalización y creciente peso pluralista, donde van teniendo lugar nuevas posibilidades de expresión, de lucha, y se van conformando nuevas garantías para la sociedad civil, su representación política, y las oposiciones.

* Casi podrían marcarse los momentos de esta evolución : en una primera fase el establecimiento de los derechos sociales, su federalización para garantizar su mejor cumplimiento, la formación de una organización política nacional, la inclusión de los sectores, la formación de las nuevas instituciones; en un segundo momento una liberalización gradual de los procesos políticos, a través de reformas al régimen de partidos y su presencia en el Congreso.

Primero, con la incorporación de la figura de los diputados de partido en 1963; posteriormente, en 1977 con la reforma que institucionalizó la participación de la oposición (legalización de la participación del Partido Comunista), le dio cauce y estableció bases para aumentar el peso de la vida partidaria como forma de participación política.

En los últimos años, las instituciones han sido capaces de absorber, y encauzar, mayores niveles de participación, protesta y oposición, sin recurrir a la coerción y la exclusión.

Este proceso ha sido acompañado por las iniciativas del Presidente de la República (en turno) de reformas y adecuaciones, para mejorar la representación, perfeccionar los procedimientos electorales, cambiar el papel del Poder Judicial al convertirlo de nuevo, en el tribunal que juzga sobre la constitucionalidad (y no sobre asuntos de trámite judicial); reformas que se han dado como parte de un proceso de creciente pluralismo, reconocimiento a la presencia de la oposición en los medios de comunicación, en las universidades, y libertades ampliadas de manifestación y crítica". * 11

Es decir, lo que desde una perspectiva más amplia resulta un modelo viable para sustentar el desarrollo y la democratización de México, ha sido esencial para garantizar la evolución pacífica del país, de ser dejado a la inercia de confrontación, entre quienes creen que todo tiene que cambiar, y quienes se resisten a cualquier cambio, podría colocarnos, al perder la perspectiva, en una dinámica que limite las posibilidades de Democratización del país y ponga en riesgo los contenidos democráticos que ya tiene la Nación.

Por ello, conviene reflexionar acerca de las condiciones necesarias para consolidar los nuevos espacios democráticos, sus ritmos y acuerdos necesarios.

Ante un régimen que ha sido fundamentalmente hegemónico, los proyectos de cambio político, en las últimas décadas, han buscado privilegiar el peso de la sociedad civil y de sus iniciativas, el dialogo y la concertación sobre la imposición y el establecimiento de nuevos cauces para una creciente participación política y social.

*** 11 CAMACHO, Solís Manuel : No Cambiar el Régimen sino Reformarlo; Edit. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. U.N.A.M. México 1988. pp. 34 y 35.**

Surgimos de una realidad con fuertes desigualdades, altamente estratificada con propensión al conflicto y al uso de la fuerza como recurso para resolver los problemas que no lograban encontrar otros causes. De ahí el peso que tienen, entre nosotros, la constitución de 1917. La primera, como punto decisivo para la formación del Estado Nacional. La segunda, como programa de transformación que respondía a las demandas revolucionarias de nacionalismo, igualdad y democracia.

No hay duda de que, en gran medida, los cambios jurídicos han sido instrumento igualador de derechos y anticipador de cambios.

Para la sociedad mexicana, la disputa electoral y la disminución de las diferencias sociales, no serían suficientes, si la ley no se aplica por igual a todos. La aspiración es del cumplimiento estricto de la ley y de una democratización en el derecho. Predomina entre nosotros, la idea de que, además de elegir representantes, se requieren otras formas de participación social para garantizar la efectividad de las respuestas públicas.

La obediencia de los mandatos legales, que en parte puede explicarse por la amenaza latente de quien los infringe, sólo se generaliza en la medida en que el derecho refleja en sus normas lo que Georges Bourdeau llama la " idea de derecho " *12

No se trata de una concepción jurídica estructurada y formalizada, sino de un conjunto de valores (democracia y justicia) de un orden colectivo que, además de identificar y diferenciar a una determinada sociedad, sintetizan la concepción de justicia a que esa sociedad aspira.

Sin perder el carácter relativo que toda concepción valorativa tiene, los valores* que forman la " idea de derecho " cuentan con la aceptación generalizada de los miembros de una determinada sociedad.

*12 BOURDEAU, Georges: Método de la Ciencia Política; traducc. Juan Carlos Puig, 1ª Edc., Edit. Depalma, Buenos Aires 1964. pp 190.

En ocasiones no resulta tan sencillo determinar en que consiste la " idea de derecho " en una sociedad, sin embargo sí es posible aproximarse a ella en la medida en que el gobierno se legitima y su derecho se cumple, por que esa legitimidad y ese cumplimiento se deben a que las normas jurídicas (a través de las cuales el poder se ejerce) y los valores* que proponen coinciden substancialmente con la " idea de derecho ".

* Valores referidos según Georges Bourdeau: democracia y justicia.

Son útiles ciertos principios de carácter formal que facilitan la conformación de la " idea de derecho " y a través de los cuales se articula la democracia, el pluralismo y la tolerancia como formas universales y permanentes de organización humana.

Con lo hasta aquí señalado creemos haber dejado claro que los partidos necesitan allegarse de recursos económicos para realizar tales derechos; para que sea posible realizar y difundir sus postulados y principios ideológicos para formar políticamente a sus afiliados e inducirlos a la participación activa en los procesos electorales; para apoyar a sus candidatos en la realización de sus campañas políticas, la libertad, la igualdad, la legalidad, la división de poderes serían los principios formales básicos a los que se hace referencia en éste capítulo. En síntesis para que los partidos políticos puedan ofrecer a sus miembros la posibilidad de llegar al poder mediante el voto de los ciudadanos, estos necesitan allegarse de recursos económicos y/o apoyos, es decir se requiere del financiamiento para cumplir con todas sus actividades, dicho tema hablaremos con mayor amplitud en el capítulo siguiente en donde veremos los antecedentes históricos del financiamiento de los partidos políticos, y los antecedentes de nuestras reformas jurídicas para así llegar a un análisis comparativo de las propuestas de los partidos políticos a las reformas de 1993 tema central de esta tesis recepcional.

CAPITULO II

" ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL FINANCIAMIENTO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO ".

En nuestro país, vivimos un régimen político muy peculiar que diversos analistas han tratado de definir no siempre con el éxito deseado; recientemente, Mario Vargas Llosa estableció que el régimen mexicano no tenía antecedentes en el mundo y refrendó su originalidad. Antes, este novelista había dicho que en México prevalecía " una dictadura de partido perfecta " , tratando con ello de aventurar un juicio concluyente. Sin embargo otros autores y observadores de la política nacional, tan autorizados como Octavio Paz replicaron y también dieron su juicio; el poeta prefirió ubicar a nuestro sistema como una " dicta blanda " .

Menciono lo anterior con el propósito de hacer más explícito el problema de definir con precisión la verdadera naturaleza del sistema político en que vivimos, el cual como a continuación observaremos contiene tales peculiaridades que lo hacen diferente a otros del llamado mundo occidental.

Es bien sabido que la legislación electoral mexicana únicamente ha regulado el financiamiento público de los partidos, primero el indirecto a través de exenciones fiscales, franquicias postales telegráficas y acceso a los medios de comunicación pública, principalmente, la radio y la televisión posteriormente, el directo, por medio de subsidios que en efectivo el estado otorga a los partidos. En cuanto al financiamiento privado y en cuanto al debate político nacional sobre el tema resulta ya un lugar común que no hay normas jurídicas que lo contemplen al parecer, uno de los aspectos medulares de la reforma electoral que el país se encuentra en vísperas de vivir será la regulación del financiamiento privado. A este propósito es conveniente recordar que desde 1946 se

construyo lo esencial de la estructura legal que regula las elecciones. Ello obliga a reflexionar y a debatir la oportunidad de contemplar el financiamiento privado en un país con características como las nuestras, y si después de ese proceso consideramos que debe regularse, es preciso conocer las vías o formas más adecuadas para hacerlo. Los comentarios que a continuación esbozo tienen la pretensión de acercarnos a este debate con la cautela que exige la teoría política, pero con la pasión que se debe poner tratándose de las cuestiones nacionales.

Hecho que tiene particular importancia en el levantamiento del padrón y la organización electoral.

***Uno de los elementos que caracteriza al sistema político mexicano es la existencia, desde los años cuarenta y cincuenta, de un sistema de partidos, estructurado por un partido de Estado Hegemónico, un buen número de partidos satélites y uno o dos realmente independientes.**

Eso fue posible porque la legislación ha permitido al gobierno controlar, discrecionalmente, el otorgamiento de los registros a los partidos políticos; el carácter y dimensión de las alianzas; las candidaturas y los recursos financieros. El resultado ha sido un sistema de partidos controlado por el gobierno.

Por primera ocasión, la intervención del poder ejecutivo en los procesos electorales se estableció en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 30 de Diciembre de 1939. Esta disposición continúa vigente en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal *. *13

* 13 REV. QUORUM : La Reforma Electoral; Ed. Instituto de Investigaciones Legislativas, Publicación Mensual, año II, N° 17; Agosto 1993. pp. 15 y 16.

La participación del poder ejecutivo en las elecciones en un sistema presidencialista como el mexicano se ha convertido en un elemento deformador de la función imparcial que deben tener los órganos electorales. En los hechos, éstos se convirtieron en instrumentos que han favorecido la permanencia del partido de Estado y fortalecido el poder presidencial.

2.1 EVOLUCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS Y DE LOS PROCESOS ELECTORALES EN EL ÁMBITO LEGISLATIVO.

Para efecto de una mejor comprensión de lo que la Legislación Electoral Mexicana ha establecido en torno al financiamiento público para los partidos políticos, he dividido el presente tema en apartados que corresponden a las legislaciones que en este sentido han tenido vigencia en nuestro país, haciendo hincapié a las tres últimas reformas constitucionales en materia político-electoral; de las que han derivado la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977, el Código Federal Electoral de 1986, y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1989.

El presente tema incluye además las principales motivaciones del Ejecutivo Federal para impulsar nuevos ordenamientos en materia electoral y algunas posiciones de los partidos en relación con el financiamiento público.

ANTECEDENTES DE LAS REFORMAS POLÍTICAS EN MÉXICO.

" Al inicio del presente siglo, expide Francisco I. Madero la Ley Electoral de 1911, que reglamenta la vida de los partidos políticos, para participar en esas elecciones, siendo modificada después en 1912 y en 1916 por Venustiano Carranza.

Posteriormente con la puesta en vigor de la Constitución Política de 1917, se han sucedido en materia electoral hasta la fecha, varias reformas y adiciones constitucionales y seis leyes electorales:

- 1.- " Ley para la Elección de Poderes Federales " del 2 de julio de 1918;
- 2.- " Ley Electoral Federal " del 7 de enero de 1946;
- 3.- " Ley Electoral Federal " del 4 de diciembre de 1951;
- 4.- " Ley de Reformas y Adiciones a la Ley Electoral Federal " del 28 de diciembre de 1963;
- 5.- " Ley Federal Electoral " del 5 de enero de 1973; y
- 6.- " Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales " del 30 de diciembre de 1977.

Así como las reformas constitucionales de 1986, la creación del Código Federal Electoral y posteriormente el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1989.

Esta legislación electoral, ha venido a ampliar el marco jurídico y político de la participación ciudadana en el proceso electoral mexicano, y la participación cada día más amplia de los partidos políticos en el país, ha dejado en claro que el camino para el perfeccionamiento de la democracia se encuentra en el sano y efectivo pluripartidismo.*14

"Con el fortalecimiento de la pluralidad política de la sociedad, el grupo en el poder tuvo que actuar para enfrentar la pérdida de legitimidad y votos. De aquí parte uno de los ejes fundamentales de las innumerables reformas electorales que se han realizado a partir de 1963, que consiste en abrir espacios de acción política, bien delimitados, a los partidos minoritarios, pero con lógica de que permanezcan siendo minoría. Las reformas electorales de los setenta y ochenta, a pesar de la trascendencia que tuvo la de 1977, mantuvieron la misma lógica: afinar los mecanismos para preservar la existencia del régimen de partido de Estado." *15

* 14 OSORIO, Marbán Miguel: Partidos y Organizaciones Políticas de México; Cámara de Diputados LIII Legislatura, serie: Estudios Políticos México 1987 pp.22.

* 15 Rev.Quórum: La Reforma Electoral; Idem. pp.16.

REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1969

"El 22 de diciembre de 1969, por iniciativa del Gobierno del Presidente Gustavo Díaz Ordaz, se promovió y publicó la reforma constitucional al artículo 34, reduciendo la edad de 21 a 18 años cumplidos para los mexicanos, a fin de reunir el requisito de mayoría para tener acceso a la ciudadanía.

INNOVACIONES A LA LEY FEDERAL ELECTORAL EN 1970

El 29 de enero de 1970, se dieron a conocer las reformas a diversos artículos de la Ley Electoral de 1951, fijando la edad de 18 años cumplidos, para ser sujeto de derechos políticos activos y se estatuyó el registro por fórmulas para los candidatos a diputados y senadores integrada cada una de éstas por un candidato propietario y un candidato suplente; se decretó que dentro del plazo de registro de candidatos, los partidos podían sustituir libremente a los suyos; vencido el plazo, los partidos solicitarían ante la Comisión Federal Electoral la cancelación y sustitución del registro de uno o varios candidatos, por causa de fallecimiento, inhabilitación o incapacidad.

REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1972

El 14 de febrero de 1972, por iniciativa del gobierno del presidente Luis Echeverría Álvarez, se promovió y publicó con esta fecha la reducción de edades para el ejercicio de los derechos políticos pasivos, es decir, para ser electo diputado; el requisito de 25 años se sustituyó por 21 y para ser elegido senador, en lugar de 35, se establece de 30 años como mínima. En la misma fecha fueron publicadas las reformas constitucionales por las que se amplió el sistema de diputados de partido, tanto en lo referente al porcentaje requerido para acreditarlos, pasando de 2.5% a 1.5% así como el número máximo de diputados; por este sistema, se pasó de 20 a 25. Los términos para su acreditación, se estableció que fueron en base a los sufragios que hubiesen obtenido.

LEY FEDERAL ELECTORAL DE 1973

El 5 de enero de 1973, entró en vigor esta ley, la que no sólo se limitó a modificar la legislación secundaria de materia para adecuarla a las reformas constitucionales, sino que introdujo sustantivas innovaciones en el Proceso Electoral.

Respecto de los partidos políticos estableció que "concurren a la formación de la voluntad política del pueblo", ampliando su participación en la Comisión Federal Electoral, de tal suerte, que por primera vez, cada partido designó a un representante con voz y voto, ante ese organismo electoral, así como en las Comisiones Locales y Comités Distritales, y en la integración de las mesas directivas de casilla, se les otorgó el derecho de proponer presidente, secretario y escrutadores.

El capítulo de prerrogativas de los partidos, se amplió a que éstos dispusieran de franquicias postales y telegráficas, y que sobre todo tuvieran acceso a los medios de comunicación, como son el radio y la televisión.

La ley determinó que los partidos reglamentaran con mayor detalle sus estatutos, los procedimientos de afiliación y los derechos y obligaciones de sus miembros; los sistemas de elección interna para renovación de sus cuadros dirigentes y para la elección de los candidatos que postulara, así como los requisitos para su constitución y registro.

Las condiciones de México en aquellos años en crisis interna y mundial, eran difícil decir que camino habría de prevalecer, aunque no cabe duda de que entre los motores de un cambio menos represivo, se encontraba la reforma política de 1978, sobre todo si ésta se movía en concierto con las organizaciones democráticas gubernamentales y no gubernamentales para imponer un plan, que en el futuro inmediato pudiese doblar e incluso triplicar su contribución a los Procesos Electorales.

El imponer nuevas pautas de comportamiento al sistema político mexicano constituye una realidad y un proyecto de legalización efectiva de derechos reconocidos en la Constitución. El proyecto de ampliar y consolidar esas realidades no pertenecen a lo imposible. Como realidad se han dado, aunque en forma precaria por su número y tiempo.

El sistema político mexicano, que hasta ahora ha rechazado de una manera consistente todo intento de formación de fuerzas independientes, procurando reducir las a la impotencia política y social, se ha visto inducido a reconocer en el derecho y la práctica algunas de esas fuerzas. Las nuevas formaciones democráticas e independientes no han cambiado la naturaleza del sistema; han revelado tan sólo la posibilidad de luchar por su ampliación jurídica y de legislación práctica. Dentro de ese propósito se inscriben las demandas de reforma a la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE) de 1977, el Código Federal Electoral de 1987; esto con la finalidad para que los pequeños partidos y en particular los nuevos partidos, no tengan trabas que obstaculicen su marcha hacia la nueva democratización nacional.

2.1.1. LEY FEDERAL DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS Y PROCESOS ELECTORALES DE 1977.

" El 4 de agosto de 1977, el Secretario de Gobernación y Presidente de la Comisión Federal Electoral, Licenciado Don Jesús Reyes Heróles, dirigió un mensaje a los representantes, tanto de los partidos políticos registrados, como de los grupos que en alguna forma intentan o han intentado su registro como partidos. Las ideas del Lic. Reyes Heróles, sostenidas por años y en más de una ocasión, se pueden resumir en la necesidad de que todas las fuerzas, aunque sean minoritarias, deben intervenir en el esfuerzo por democratizar nuestra política. Además, se debe garantizar la manifestación plural de las ideas.

En doce reuniones que se celebraron, a partir del 21 de abril del mismo año, se efectuaron audiencias públicas con el propósito de que se expresaran las opiniones y propuestas de los partidos, asociaciones y prominentes funcionarios, a los que se agregó un grupo de profesores universitarios. " * 16

El 6 de diciembre de 1977, el gobierno del presidente José López Portillo, envió a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales y el 30 del mismo mes y año, es publicada en el Diario Oficial de la Federación. La LFOPPE se orientó a estimular el pluralismo político, favoreciendo la representación y participación legal de las minorías políticas representadas en los partidos políticos ya existentes.

" En la adición al artículo 41 de la Carta Magna se definió a los partidos políticos como " entidades de interés público" cuyo fin es promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éste al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, "libre, secreto y directo"; otorgándose de esta forma rango constitucional a los partidos políticos, así como a su sistema de prerrogativas.

Las prerrogativas son beneficios y privilegios especiales concedidos solamente a, los partidos Políticos Nacionales. Se caracterizaban por ser distribuidas de manera igualitaria, lo que significaba que se repartía por igual a todos ellos sin tomar en cuenta la membresía, fuerza electoral, antigüedad u otros factores específicos de índole nacional.

* 16 MORENO, Daniel: Los Partidos Políticos del México Contemporáneo, Edic. Especial Secretaría de la Defensa Nacional; 8ª edic. México 1982. pp. 383.

El objetivo de suministrar estas prerrogativas fue que los Partidos Políticos pudieran postular a sus Candidatos, ofrecer por lo tanto una diversidad de ofertas al electorado y tentativamente acceder a la Cámara de Diputados, lo cual daba vigencia al principio de representatividad de nuestro Sistema Político.

Respecto a la Ley Electoral, por primera vez determinó la existencia de "un sistema de partidos políticos", que incluye desde las asociaciones políticas hasta los frentes y coaliciones. Extendió considerablemente las prerrogativas a los partidos, abarcando además de la radio, televisión y publicaciones, campañas electorales y propaganda e impuestos y derechos; los gastos originados en estos renglones, se determinó que fueran cubiertos con una partida específica de la Comisión Federal Electoral ". * 17

El establecimiento de estas prerrogativas se dio con la finalidad de hacer corresponder lo consignado en el artículo 41 de la Constitución con la Legislación secundaria en la materia. Por ello vemos que tanto el acceso a los medios de comunicación, como contar con un mínimo de recursos fueron incluidos en la LFOPPE.

El objeto que estuvo presente en nuestra evolución política en el curso de las últimas décadas fue el de alentar la consolidación de los partidos minoritarios y de facilitar su acceso a la representación nacional.

La Reforma Política de 1977 respondió de manera clara y abierta a la necesidad de fomentar el pluralismo y favorecer la incorporación de los partidos minoritarios a la contienda electoral, haciendo más fluido su acceso a la Cámara de Diputados. De esta forma se aprobó un sistema de acuerdo con el cual se elegirían por mayoría relativa 300 diputados y hasta 100 diputados según el principio de representación proporcional.

* 17 OSORIO, Martín Miguel Partidos y Organizaciones Políticas de México. OP. Cit. pp. 31.

Por otra parte, la Reforma de 1977 concedió mayores libertades y seguridades en los procesos electorales y apoyos adicionales que favorecerían a los partidos minoritarios en la contienda electoral ". * 18

Con la LFOPE se establece la facultad del electorado para proporcionar el registro a los partidos políticos, ya que con su voto determina la existencia o pérdida del registro definitivo, en base al requisito mínimo del 1.5 % de la votación nacional. Se establecen además, el registro condicionado al resultado de las elecciones y se simplifican los requisitos necesarios para constituir un partido político.

Para el registro Definitivo, se siguió conservando el mínimo de 65 mil afiliados para constituir un partido; para la solicitud de registro Condicionado, el solicitante deberá acreditar, además de los documentos básicos indicados en la ley, que representa una corriente de opinión; expresión de la ideología política, características de alguna de las fuerzas sociales que conforman la colectividad nacional. Que haya realizado una actividad política permanente, durante 4 años anteriores a la solicitud de registro, o bien haber funcionado, como asociación política nacional un año antes de la convocatoria hecha por la Comisión Federal Electoral.

La LFOPE establece las razones que justifican la pérdida del registro de los partidos políticos, entre otras, por disolución y fusión; por incumplimiento de sus obligaciones; por sanción y por incapacidad electoral.

* 18 SERRANO, Migallón Fernando: Legislación Electoral Mexicana (Génesis e Integración), Edit. Porrúa, 1ª edic. México 1991, pp. 93 y 94.

Ahora bien, si analizamos LFOPE con respecto al tema central de este trabajo recepcional ésta no estableció explícitamente el autofinanciamiento, éste se infería del apartado relativo a “impuestos y derechos” (49 sección D), donde se señala que los Partidos, con la finalidad de allegarse recursos, no pagarían impuestos sobre las rifas y sorteos que celebrarán. Respecto al financiamiento privado la Ley no introdujo ninguna disposición al respecto.

Por lo que se refiere al financiamiento proveniente del extranjero la legislación electoral lo prohíbe implícitamente al establecer que los Partidos Políticos deberán incluir dentro de su declaración de principios, como requisito para poder obtener el registro, la obligación de no aceptar pacto o acuerdo que los sujete o subordine a cualquier organización internacional o los haga depender de entidades o Partidos Políticos Extranjeros. Esto último se introdujo a fin de prevenir conductas antinacionales y contrarias al interés del país que pudieran lesionar nuestra soberanía.

Por último, y como conclusión sobre la presentación de cuentas encontramos que aunque la Ley no mencionaba nada al respecto, su Reglamento señalaba que los partidos políticos debían justificar anualmente ante la Comisión Federal Electoral el ejercicio de sus prerrogativas relativas a publicaciones y uso de la radio y televisión. Asimismo, establecía que todo aquello que se destinara para el auxilio de los candidatos en sus recorridos debía ser justificado por los partidos, una vez concluida la elección (artículo 58).

Finalmente, podemos decir que algunos de los efectos que tuvo el nuevo régimen electoral sobre el sistema de partidos, además de permitir el acceso de nuevas fuerzas políticas al escenario electoral, fue la consolidación de algunos partidos de la oposición, fundamentalmente del PAN y su inclusión, por tanto, como nuevos referentes políticos.

2.1.2. CÓDIGO FEDERAL ELECTORAL DE 1986.

Para principios de la década de los ochenta nos encontramos con un sistema de partidos en el que la figura del partido hegemónico o predominante se encuentra todavía presente una oposición independiente en ascenso, que auguraba elecciones competidas, y el triunfo opositor en algunas regiones del país, lo que en los hechos ubicaba a las elecciones dentro de una nueva realidad marcada por el interés ciudadano.

Frente a este escenario, aderezado además por la lucha interna dentro del gobierno de Miguel de la Madrid por la sucesión presidencial de 1988, su gobierno decidió modificar el régimen electoral. Este cambio implicó la elaboración de una nueva normatividad en la materia, que ofreciera algunas bondades a la oposición y distinguiera las relaciones políticas.

La Reforma Electoral impulsada por la administración de la madridista, a diferencia del nuevo perfil que mostraba el sistema de partidos, mantuvo incólume las ya viejas características: conservó el control del proceso electoral para el partido oficial y condiciones desiguales para la competencia electoral entre los partidos, e incorporó una nueva figura que asegurara al PRI la mayoría parlamentaria en la Cámara de Diputados y en la recién creada Asamblea de Representante del Distrito Federal, ante la tendencia a la baja en su votación: la cláusula de gobernabilidad llamada por sus opositores "candado de seguridad".

2.1.2.1.- NORMATIVIDAD.

"Este nuevo Código Federal Electoral contenía ocho libros, divididos, a su vez, en títulos y capítulos, " sistemáticos y específicos ", con el propósito de proporcionar una mayor claridad al conocimiento y mayor facilidad al acceso de las normas electorales para su debida aplicación.

El primer libro contenía el enunciado y la definición de los partidos políticos; el segundo, establecía las normas que regulaban las actividades de los partidos políticos nacionales como corresponsales en el proceso electoral, así como su constitución, registro y funcionamiento; el tercero se refería a las normas que estructuraban el registro nacional de electores y proponía el establecimiento de organismos que permitieran mayor participación y corresponsabilidad de partidos políticos y ciudadanos en las tareas de actualización del padrón electoral único, para hacerlo más fidedigno, confiable e inobjetable; el cuarto, al recurso de apelaciones ante el tribunal de lo contencioso electoral en contra de las resoluciones de registro; el quinto libro, a la elección y a las normas que reglamentan los preceptos constitucionales por los que se aumentaría la representación de la Cámara de Diputados en 100 legisladores más; en el sexto se prevían los mecanismos que permitan conocer en periodos más cortos el resultado de la elección; en el séptimo, se agrupaban el conjunto de recursos que los ciudadanos, los partidos y sus representantes tenían la garantía de interponer contra actos o resoluciones que consideraban violatorios de sus derechos electorales ante el tribunal de lo Contencioso Electoral y finalmente el libro octavo señalaba la integración y funciones del Tribunal de lo Contencioso electoral". * 19

* 19 OSORIO, Martín Miguel: Partidos y Organizaciones Políticas de México: Op. Cit. pp. 64.

Para organizar las elecciones de los integrantes de las nuevas instituciones democráticas, tanto en el país en su conjunto, cuanto en la sede de los Poderes Federales - el Distrito Federal -, en la cual se encuentra una de las ciudades más pobladas del orbe, se promulgó el Código Federal Electoral, compuesto por 361 artículos y 5 transitorios, que el 6 de enero de 1988 se adicionó con un libro Noveno relativo a la Asamblea de Representantes de D.F., para ser 406 artículos, otros 2 transitorios, y reformar tres artículos.

En los fundamentos de la iniciativa presentada, el Primer Mandatario (Miguel de la Madrid Hurtado) señalaba que los sistemas electorales no pueden ser producto de la adopción de modelos ajenos, que éstos, por el contrario, eran el resultado de la cultura, las prácticas, la experiencia y la manifestación de las fuerzas políticas de cada país en cada momento de su historia. La democracia hoy, sintetiza el consenso entre los mexicanos, y su preservación y perfeccionamiento impulsa la construcción del México renovado que nos hemos propuesto alcanzar; agregando que por medio de las instituciones y los procesos electorales, la democracia aspira a ser un régimen de participación, de seguridad, de equidad y de eficacia para el acceso al poder público y para su ejercicio.

El Código Federal Electoral de 1986 transformo la primera parte del Título primero de la ley anterior (LFOPPE), en un libro llamado " Disposiciones Generales ", formado por tres Títulos: el objeto del Código; los derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos, y la elección de los Poderes Legislativo y Ejecutivo; cada uno de ellos integrado, a su vez, por varios capítulos.

* El Código Federal Electoral mantiene la misma línea de la legislación que le precede para el registro de los partidos y su existencia. Suprime el registro condicionado y una de las mayores aportaciones se encuentra en el financiamiento de los partidos pues establece su financiamiento público, cuyo monto se determinará con base en el costo mínimo de una campaña y la fuerza electoral de cada partido.

Este Código suprime también la jurisdicción de la Suprema Corte para la materia electoral y dispone la formación del Tribunal de lo Contencioso Electoral como organismo de carácter administrativo con plena autonomía para resolver los recursos de apelación y queja.

En 1988 al crear la Asamblea de Representantes para el Distrito Federal, la constitución y el Código Federal Electoral regulan la Organización y funcionamiento de esta nueva institución de representación ciudadana; dicta bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, controla la gestión de la administración pública del Departamento del Distrito Federal y promueve la participación y gestoría ". * 20

Cabe señalar que después de todas las Leyes y Reformas que se mencionaron al inicio de éste Capítulo, no fue sino hasta 1987 dentro del nuevo Código Federal Electoral, que se hizo mención sobre el financiamiento público (artículo 49), todo ello dentro del Libro Segundo del Código ya mencionado. Es por lo tanto que se les da a los partidos políticos el carácter de entidades de interés público, y todo esto, con el fin de dotarles de los medios para su cabal desarrollo.

La reforma constitucional no incluyó ningún cambio, respecto del financiamiento para los partidos políticos; sin embargo el Código Federal Electoral estableció un sistema que sustituye las llamadas prerrogativas por el financiamiento público.

* 20 SERRANO, Migallón Fernando: Legislación Electoral Mexicana (Génesis e Integración); Op. Cit. pp. 67 ,68 y 69.

En síntesis, el contenido del artículo 61 del nuevo código, relativo al financiamiento para los partidos políticos, señalaba lo siguiente:

1.- El elemento básico para la determinación del monto total de financiamiento a ser distribuido entre los partidos con registro sería el llamado "costo mínimo por campaña para Diputado", que una vez establecido se multiplicará por el número de Diputados de mayoría registrados para cada elección. El monto así resultante se dividirá en dos para su distribución: una parte se asignará de acuerdo con el número de votos obtenidos por cada partido político en la última elección, y la otra de acuerdo con el número de asientos obtenidos en la Cámara de Diputados.

2.- La distribución por votos se hará dividiendo el monto total entre la votación nacional registrada, para determinar el valor de cada voto. A cada partido se le asignará esa cantidad tantas veces como votos haya alcanzado.

3.- La distribución por curules se hará de la misma manera que la distribución por votos, sustituyendo votos por curules existentes en la Cámara (500).

4.- El financiamiento se repartirá en tres anualidades, y en proporciones que el código determinó: 20% el primer año, 30% el segundo, y 50% el año de la elección.

5.- No tendrán derecho al financiamiento los partidos políticos que no alcancen 1.5% de la votación nacional.

6.- Los partidos políticos deberán justificar anualmente ante la Comisión Federal Electoral el empleo del financiamiento asignado.

Como conclusión tenemos que la Reforma de 1986 fue particularmente relevante por lo que se refiere a la ampliación del principio de representación proporcional, que significó mayores espacios de participación para las minorías en la Cámara de Diputados, y por lo tanto "más fuego a las fuerzas opositoras sin atentar contra el esquema de partido oficial o de estado". Ese principio tiene la virtud de que reduce notoriamente la distorsión que normalmente producen los sistemas mayoritarios.

Si bien, la Reforma de 1986 no se propuso desmontar el control estatal sobre los procesos electorales, lo que explica una serie de beneficios y garantías mínimas para los partidos opositores, tales como la ampliación del sistema de financiamiento.

Respecto a la legislación secundaria, uno de los adelantos más importantes fue la implantación del sistema de financiamiento público para los partidos, pues significó un avance en comparación con la legislación electoral anterior. De esta manera, el tratamiento incipiente establecido en la LFOPE fue sustituido por una regulación más completa, que incorporó inquietudes que habían venido sosteniendo los opositores, tal como incorporaron un mecanismo explícito en la ley para la determinación y distribución de los recursos estatales.

Las razones que quizá influyeron en los legisladores para implantar un sistema proporcional y no uno igualitario, tal como lo demandaban algunos partidos de oposición, fue que este último en lugar de estimular la competencia electoral la desalienta, al establecer montos que, independientemente de los logros obtenidos por cada uno de los partidos políticos, se mantienen una vez rebasado el 1.5% requerido para mantener el registro, lo cual se traduce en inmovilismo y apatía, elimina la posibilidad de que los ciudadanos sean el factor decisivo para determinar a que partido le corresponde más o menos recursos, a través de su voto.

Sin embargo, el sistema de distribución proporcional del financiamiento público, tal como fue incorporado en la ley electoral, no dejaba de tener serios inconvenientes, tomando en cuenta que la legislación electoral contempla una fórmula que en los hechos se presta para una doble premiación al partido mayoritario, ya que además de recibir recursos en relación con su fuerza electoral, los recibe también con base en el número de diputados acreditados, lo cual no corresponde, necesariamente, al número de votos que obtiene, por las imperfecciones derivadas de la fórmula de integración mixta de la Cámara de Diputados, así como el potencial desequilibrio que implica en su operación concreta la llamada "cláusula de gobernabilidad".

Se constata que en 1986 el financiamiento público tomó una mayor relevancia en el debate. Varios partidos vieron en el tema repercusiones importantes para el crecimiento o debilitamiento de cada uno en lo particular. De ahí la enconada crítica de la oposición a la práctica del régimen de apoyar con recursos públicos directa o indirectamente a su partido al margen de la ley.

2.1.3. CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE 1989.

Toca en el presente punto analizar el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales promulgado en el año de 1989. Este nuevo Código constituye un paso adelante en el ya largo camino de perfeccionamiento y acrecentamiento de la vida democrática de México. Siendo esta nueva legislación el resultado de la acumulación de experiencias en materia de comicios y de la tarea de diálogo y concertación de las fuerzas políticas del país.

La crisis económica refrendada en octubre de 1987, con su agravada pérdida del poder adquisitivo de la mayoría de los asalariados, el creciente desempleo, el distanciamiento de la cúpula gobernante del sector corporativo de su propio partido, el cambio en la táctica de los partidos paraestatales, los triunfos de la oposición en importantes regiones del país, así como en la fractura-cisma, --dijeron varios analistas--, del partido oficial, fueron elementos que influyeron en la toma de decisión del electorado que concurrió a las urnas aquel 6 de julio de 1988.

El cúmulo de irregularidades y las correspondientes impugnaciones que se presentaron en dicha elección provocaron un clima desconocido en la vida política de México posrevolucionaria. Sin exageración, vale afirmar que el país estuvo al borde de una grave crisis que hubiese puesto en riesgo al conjunto del sistema político. Conjurar ese riesgo, reconstruir legitimidad y fortalecer la deteriorada imagen presidencial, fueron objetivos que el nuevo gobierno se propuso desde sus inicios.

La reforma constitucional, promovida desde 1988 y concretada en las iniciativas de 1989, estableció como función estatal, ejercida por los poderes Legislativo y Ejecutivo, a través de un organismo público autónomo como el Instituto Federal Electoral (IFE), con

personalidad jurídica y patrimonio propios, la organización de las elecciones, a diferencia de la legislación anterior que señalaba al “gobierno”, como responsable, y a los ciudadanos y los partidos como “responsables”, de la preparación, desarrollo y vigilancia de las elecciones. La nueva definición suscitó y sigue suscitando críticas por parte de algunos partidos políticos que opinan que debe excluirse la participación del Estado.

La iniciativa de reformas constitucionales, producto de varios meses de negociación entre las fuerzas políticas, y convenida al final por el PRI, y el PAN, incluyó como principios que deberían regir a los organismos electorales: la certeza, la legalidad, la imparcialidad, la objetividad y el profesionalismo.

Incorporó el servicio profesional electoral, a fin de evitar la parcialidad, los malos manejos, o la ineptitud de los funcionarios electorales, y estableció el servicio civil de carrera para asegurar la existencia de un cuerpo de funcionarios especializados, teóricamente independiente de las estructuras de los partidos políticos y del gobierno.

También estableció las actividades que le corresponde al Instituto Federal Electoral, y por último, incorporó las figuras de consejero magistrado y consejero ciudadano como integrantes de los consejos de dirección del IFE.

Ahora, bien, como hemos visto en el curso del presente estudio. Los derechos de los partidos políticos se han enunciado en las distintas Leyes Electorales del país, entre estos se señalan en participar en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral, el de postular candidatos en las elecciones, formar frentes, coaliciones y fusionarse, nombrar representante ante el organismo responsable de organizar las elecciones, y el derecho de establecer relaciones con organismos internacionales. Esos derechos tradicionalmente se han reconocido a los partidos políticos en nuestra legislación electoral, en las distintas Leyes Electorales del país.

En este Código uno de los aspectos medulares es la regularización del financiamiento privado. Ello obliga a analizar este Código, y a debatir la oportunidad de contemplar el financiamiento privado en un país con características como las nuestras, y si después de este proceso consideramos que debe regularse, es preciso conocer las vías o formas más adecuadas para hacerlo. Los comentarios que a continuación se señalan tienen la pretensión de acercarnos a este debate con la cautela que exige la teoría política, pero con la pasión que se debe de poner tratándose de las cuestiones nacionales.

En este orden de ideas y a efecto de tener un orden en cuanto al análisis del código en comento a continuación haremos una pequeña semblanza del mismo, para posteriormente analizar lo relativo al financiamiento público, tema central del presente trabajo.

El Estado Mexicano ha tenido siempre un papel protagónico en la creación de instituciones vinculadas con la efectividad de la República y con el funcionamiento de la democracia. De acuerdo con su aplicación en el proceso electoral de 1988 el Código entonces vigente no pasó la prueba de la eficacia práctica, pues a nadie dejó satisfecho. Convenía, en tal virtud, ensayar nuevas fórmulas de solución comicial, a efecto de asegurar a los partidos políticos, al electorado, a los ciudadanos y a la opinión pública nacional y aún foránea, una legislación más afortunada en su contenido y sistematización y más apropiada para garantizar claridad, limpieza, legalidad e imparcialidad en los comicios." (Tomado de la Presentación del COFIPE Comentado, de la Secretaría de Gobernación, México 1991.)

2.1.3.1.- NORMATIVIDAD.

Consecuencia de ello es el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, compuesto por ocho libros, 372 artículos y 16 extensos transitorios; modificado el 3 de enero de 1991 en cuatro de sus artículos.

Desde el punto de vista objetivo, los ordenamientos legales mencionados con anterioridad han respondido, cada uno de ellos, a diferentes demandas planteadas por la sociedad mexicana en distintas etapas de su desarrollo democrático, político, social y electoral.

En este sentido, el presente Código Electoral es una expresión y una amalgama entre lo nuevo y lo viejo. Tiene mucho de novedad; pero también de tradicional. Se nutre de las preocupaciones y anhelos de la sociedad de nuestro tiempo y ofrece nuevas soluciones electorales a los no menos nuevos problemas y antagonismos políticos y sociales que la hacen vibrar; pero sin rechazar, al contrario, aprovechando la experiencia que ha tenido la República a lo largo de su desarrollo histórico.

Al lado de las nuevas disposiciones jurídicas, aparecen otras que han probado su fortaleza y su vigor a través de las épocas. El compromiso con el cambio democrático fue delineado por el entonces candidato a la Presidencia de la República, Carlos Salinas de Gortari, en su "Discurso de Puebla" el 22 de Abril de 1988:

El Clamor de todos es por más
democracia. Nos toca hoy a los
priístas comprometernos para
conducir el cambio. Vamos a
encabezar la reforma democrática
que hoy la nación nos demanda.
Ser la mayoría quiere decir que
nosotros representamos el cambio
posible.

Quienes estamos en el PRI
sabemos que nuestro partido
seguirá conduciendo la
transformación democrática de
México.

"No obstante, la legislación en materia de partidos políticos se reduce a un solo libro del COFIPE, el cual, si bien se regula con detenimiento algunos aspectos de la creación, fusión y desaparición de los partidos políticos, éstos requieren de una más exhaustiva legislación, así como una revisión de la legislación, que enmarque debidamente la compleja realidad de los partidos.

Aunque el libro segundo del COFIPE se dedica a la constitución, registro, fusión, coalición, derechos y obligaciones de los partidos políticos, sus disposiciones son insatisfactorias para regular todo lo concerniente a tales entidades de interés público. Si bien el interés ha permitido que los partidos políticos gocen de un régimen de apoyo y subsidio, no hay una normativa que, a la altura de las circunstancias, de solución a los problemas sobre su financiamiento ". * 21

Nuestras reformas legislativas han admitido la necesidad de poner a tono las organizaciones políticas con la aspiración general de una mayor participación de los ciudadanos y de mayor transparencia en la captación y manejo de los recursos financieros.

El esfuerzo se orienta a dar mayor poder de decisión al militante, convertir a éste en verdadero centro de las decisiones. A tal efecto, se obliga legalmente a los partidos "a expresar la democracia interna, no solamente mediante una declaración de principios", sino mediante disposiciones terminantes y claras.

Un diagnóstico de nuestra situación nos revelaría que el problema del Estado mexicano de los noventa no es la modernidad, sino la democracia.

* 21 Tendencias Contemporáneas del Derecho Electoral en el Mundo: Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral; UNAM, México 1993. pp. 489 y 490.

Su fuerza creciente ha obligado a los partidos a buscar su apoyo, a intentar representarlos, aunque las más de las veces los partidos sean los utilizados en su lucha por objetivos locales e inmediatos. La impresión que dejan entre los analistas de la realidad política es que en el país se hacen dos tipos de política: La Nacional, desarrollada por los partidos que buscan compartir localmente por medio de alianzas con nuevas organizaciones para presentar un frente fuerte y consolidado al régimen, y la Local, que responde a imperativos inmediatos y a objetivos concretos que realizan cotidianamente estas agrupaciones.

El marco en el que se resolvería la nueva búsqueda de legitimación fue la exposición de las clases medias urbanas, que venían a situarse en el estratégico sector terciario de la economía. Sus reclamos de libertad política y democracia participativa hacían peligrar los pilares ideológicos sobre los que se asentaban formalmente el régimen: liberalismo político, democracia social y nacionalismo revolucionario.

El Estado mexicano, incapaz de responder a los retos del presente, aferrado a sus viejos instrumentos de control, necesita reformarse, si es que aspira a un futuro. De ser preciso, sacrificará parte de su poder.

Enfrascado como está en la orientación neoliberal de sus programas económicos y su aparato social, sabe que los resultados de este esfuerzo se derrumbarán si no se da simultáneamente una reforma política que le cree el consenso que, por primera vez, precisa para legitimarse.

Responde con lentitud a los cambios, pero en medio de este comportamiento contradictorio preparará las condiciones para la reforma. En primer lugar un marco legal que puede contener los reclamos del aparato corporativo con el que funcionó hasta ahora, así como a traerse el apoyo de los nuevos sujetos sociales. Sabe, también que sin la presencia activa de ambos sectores (social y privado), su proyecto pronto se convertirá en fuente de descontento y conflicto.

La reforma política es un tema que se ha abordado en el México contemporáneo, y el propósito latente en todos los intentos y anuncios ha sido la conciencia de gobernantes y gobernados de que es necesario e indispensable y cada vez más urgente, el reformar radicalmente las estructuras políticas del Estado Mexicano, para la vigencia real del sistema democrático formalmente establecido en la constitución.

Una vez reformada la Constitución en sus artículos 5º, 35, 36, 41, 54, 60 y 73, cuyos principales cambios están mencionados en el apartado anterior, los miembros de la Cámara de Diputados se dieron a la tarea de elaborar la respectiva Ley reglamentaria. Para ello, los diversos grupos parlamentarios acordaron crear una subcomisión especial integrada por representantes de cada uno de ellos para el estudio y análisis de las propuestas presentadas a fin de lograr una legislación de consenso.

Las propuestas presentadas en las subcomisiones de trabajo, relativas al tema de financiamiento público o privado fueron las siguientes:

El Partido Acción Nacional propuso reglamentar, en el libro cuarto de su iniciativa de Ley, todo lo relativo las prerrogativas de los partidos políticos. Su propuesta básicamente sostiene el mismo sistema de distribución del financiamiento ya contemplada por el Código Federal Electoral con la salvedad de que solamente los partidos políticos que hubiesen obtenido el 2.5% de la votación tendrían derecho al financiamiento público.

El PRI propuso en su iniciativa, en materia de radio y televisión, que el Instituto Federal Electoral debería obtener las tarifas comerciales que regirían para todos los partidos políticos durante el proceso electoral y contemplaba que las transmisiones con cargo al tiempo oficial del Estado se incrementarían durante el mismo, planteándose como requisito que el 50% del tiempo de transmisión se dedicará a difundir la plataforma electoral del partido correspondiente.

Para el financiamiento público el PRI propuso ampliar el esquema vigente, incorporando los votos y curules ganados en la elección del Senado.

El PARM presentó una iniciativa de reformas o adiciones al Código Federal Electoral, la cual señalaba que siendo los partidos políticos entidades de interés público tendrían la obligación de rendir cuenta del origen y manejo de sus recursos. Incluyó dentro del catálogo de prerrogativas de los partidos el que fueran sujetos de crédito ante los bancos y propuso ampliar los tiempos en la radio y la televisión.

El PFCRN propuso elevar los derechos, precisar las obligaciones, adecuar las prerrogativas, hacer transparentes y públicas las finanzas, ampliar los tiempos de participación en la radio y la televisión, así como la creación de un canal de televisión para los partidos políticos, dependiente del Consejo General del IFE. Propuso también como obligación de los partidos la obtención, en forma independiente, de por lo menos un ingreso equivalente a la tercera parte del financiamiento público.

El Grupo Parlamentario Independiente planteó el acceso equitativo a la radio y la televisión para todos los partidos políticos, así como el derecho de éstos a un cuarto de página semanal en los periódicos de mayor circulación nacional y local, y a un suplemento dominical en época de elección.

Propuso, asimismo, que el Consejo General del IFE fijará el límite permisible del financiamiento privado y contara con la atribución de investigar y dictaminar si los partidos o candidatos incurrieran en faltas o violaciones a la normatividad sobre financiamiento privado.

Finalmente, ante la imposibilidad de arribar a un acuerdo entre los grupos parlamentarios, el PRI decidió presentar su iniciativa de Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) con la anuencia de algunos partidos. La exposición de motivos señalaba sobre financiamiento público lo siguiente:

El financiamiento a los partidos políticos se mantiene como uno de los asuntos más difíciles para conformar la Reforma Política de 1993.

Históricamente, construir una democracia ha sido un proceso continuo, largo, lento y difícil, de cambios y equilibrios tan incesantes como la dinámica de las sociedades y de los problemas que enfrentan para su desarrollo y sobrevivencia.

Establecer una democracia es un proceso que requiere de un compromiso permanente de pluralismo político que pueda ser penetrable o permeable a toda la sociedad, a la cultura, a la economía, y no sólo a las estructuras gubernamentales, de modo que el mayor número de actores con una mentalidad y fe democráticas participe en la vida política y cívica, dentro de una amplia dispersión del poder político, económico, cultural y social. Sólo así se pueden conseguir las ventajas indiscutibles de la democracia: la más amplia libertad para el esfuerzo individual, el mayor respeto para los derechos humanos y la mejor manera de solucionar pacíficamente los conflictos.

La democracia es hoy el mejor medio para solucionar los problemas con justicia y con el más alto grado de consenso político; es el gobierno de la mayoría, pero sujeto a tensión constante con los derechos de las minorías y de los individuos, en un equilibrio frágil y dinámico. *22

La democracia no sólo se manifiesta en el número de electores que votan en las elecciones, sino sobre todo, en la proporción de ciudadanos activos, de los que realmente participan en la función de gobernar a la sociedad que pertenecen.

* 22 Revista Quórum; Año II No. 23 Febrero 1994: El Frágil Equilibrio de la Democracia: Dip. Fabeta Guevara Bautista: Directora de la Rev. Quórum. pp.22

Una medida elemental del grado de democracia que ha alcanzado una sociedad, es la conciencia que tienen los individuos acerca de su carácter de ciudadanos, de su pertenencia a un cuerpo político, de su condición de hombres y mujeres capaces de expresar juicios públicos, y no sólo hablar de sus deseos y necesidades privadas.

El concepto de democracia se puede definir de muchas maneras, pero no hay definición que pueda excluir de sus connotados la visibilidad o transparencia del poder.

En fin, más que una falsa promesa, el estancamiento de la educación de la ciudadanía, según la cual el ciudadano investido del poder de elegir a sus gobernantes habría seleccionado a los más sabios, honestos e ilustrados de entre sus conciudadanos, se puede considerar como el efecto de una ilusión derivada de una concepción excesivamente optimista del hombre como animal político: el hombre persigue el propio interés lo mismo en el mercado económico que en el mercado político.

Naturalmente, todo esto solamente es válido si nos atenemos a lo que Norberto Bobbio llama como la definición mínima de democracia, de acuerdo con la cual inicialmente se entiende por régimen democrático un conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas en el que está prevista y propiciada la mas amplia participación posible de los interesados.

Asimismo, es oportuno precisar, especialmente para quien pone las esperanzas de una transformación en el nacimiento de los movimientos, que la democracia como método, está abierta a todos los posibles contenidos, pero a la vez es muy exigente en el pedir respeto para las instituciones, porque precisamente en esto reposan todas las ventajas del método; entre estas instituciones están los partidos, únicos sujetos autorizados para fungir como mediadores entre los individuos y el gobierno.

En términos generales la expresión "democracia representativa" quiere decir que las deliberaciones que involucran a toda la colectividad, no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para este fin.

El texto del artículo 49 establece, al igual que en código anterior, que los partidos políticos adicionalmente a los ingresos que reciban de sus afiliados u organizaciones tendrán derecho al financiamiento público, que divide en cuatro rubros, que son:

a) Por actividad electorales refiere al financiamiento otorgado a cada partido en relación con el número de votos obtenidos se amplió el financiamiento, ya que se incluye la votación obtenida por el Senado y no nada más la de los diputados tal como lo señalaba la ley anterior, y se elimina como criterio de distribución el número de curules obtenidas por cada partido de la Cámara de Diputados. El COFIPE conservó la fórmula de anualidades que ya contenía el anterior código, así como la previsión de incremento de las anualidades conforme a los criterios que fije el propio Instituto Federal Electoral.

b) Por actividades generales como entidades de interés público, se reparte un monto adicional de 10% sobre la cantidad total determinada conforme a lo señalado en la párrafo anterior; esa suma se distribuye en partes iguales entre los partidos con registro.

c) Por subrogación del Estado de las contribuciones que los diputados y senadores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos se otorga anualmente a cada uno de los partidos, una cantidad equivalente al 50% del monto anual del ingreso que por concepto de dietas hayan percibido el año anterior los diputados y senadores integrantes del grupo parlamentario.

d) Por actividades específicas como entidades de interés público, se otorga un 50% de los gastos comprobados invertidos en educación, capacitación política, investigación o tareas editoriales, conforme al presupuesto anual que para este fin haya aprobado el Consejo General.

Como puede constatarse, el nuevo COFIPE contiene un avance importante respecto al financiamiento público contenido en la ley anterior, ya que incorpora un conjunto de rubros específicos; introduce, así sea en forma marginal, un criterio de igualdad en una de las "bolsas", perfecciona los mecanismos de proporcionalidad y considera sujetos de financiamiento una serie de actividades permanentes de los partidos.

De esta manera, podemos entender la importancia que tiene realizar un análisis de las elecciones y sus resultados, de los años 1988 y 1991; tomando en cuenta la participación de los ciudadanos y la variabilidad que ha existido en cada uno de los partidos políticos en dichos años de elección.

RESULTADO DE LA VOTACIÓN EN 1988		
NIVEL NACIONAL		
PARTIDO	VOTOS	PORCENTAJE
PRI	9,687,926	50.74 %
PAN	3,208,584	16.81 %
FDN	5,929,585	31.06 %
PDM	190,891	1.00 %
PRT	74,857	0.39 %

La participación respecto al padrón en ese año fue de 47%.

Los partidos PDM y PRT no lograron obtener el mínimo de 1.5% de la votación que la ley exige, por lo que perdieron su registro.

Fuente: Las Elecciones de Salinas, De. Plaza y Valdés.
 Compilador: Arturo Sánchez Quiérez.

RESULTADOS DE LA VOTACIÓN EN 1991		
NIVEL NACIONAL		
PARTIDO	VOTOS	PORCENTAJE
PRI	14,117,571	61.40 %
PAN	4,071,031	17.70 %
PRD	1,898,208	8.26 %
PPCRN	1,585,000	4.35 %
PPS	412,332	1.79 %

La participación respecto al padrón de ese año fue de 66%.

El 4.36% restante de las cifras señaladas se lo repartieron los partidos PDM, PRT, PT y PEM; ninguno de estos logró obtener el mínimo de 1.5% de la votación.

Fuente: Las Elecciones de Salinas, De. Plaza y Valdés.
 Compilador: Arturo Sánchez Quiérez.

CAPITULO III

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS PROPUESTAS DE FINANCIAMIENTO A LA REFORMA POLÍTICA DE 1993.

En este capítulo exploraremos una serie de medidas que podrían ser adoptadas para controlar y regular el financiamiento y gasto de los partidos políticos en México. Por consiguiente lo andado en los últimos 20 años en lo que se refiere a la legislación electoral, y al financiamiento de los partidos a avanzado enormemente como lo pudimos observar en los capítulos desglosados en este trabajo, en donde queda de manifiesto que en lo relativo al financiamiento público es y va a ser una legislación impopular, como lo es el hecho de que el estado financie a los partidos políticos; pues se considera que hay terrenos más propicios, grupos sociales, necesidades del país que necesitan un financiamiento mas urgente que los partidos políticos, pues los partidos políticos y todas las encuestas que se han hecho al efecto, nos lo muestra, como lo es estos sufren una degradación en la opinión publica sorprendente, la opinión pública adopta, que sino se les conoce se supone que es dinero perdido; en segundo lugar, con mucha claridad, también la idea de que los partidos aceptan el financiamiento del Estado para depender de él, o porque dependen de él y que, por consiguiente, cuanto mayor financiamiento mayor será la dependencia del estado y mayor la lejanía con el elector, el militante, el simpatizante, el simple votante.

Todos esos principios convergen en que se debe fortalecer la institucionalidad electoral y al afianzamiento de la confianza que en ella depositan los ciudadanos. Siendo un factor fundamental en la producción de confianza en las instituciones, en la eficacia que muestren para desarrollar las funciones para las cuales han sido creadas, para tal efecto, queremos señalar algunas propuestas que considero importantes para este fin, adecuando las mismas a la realidad partidaria nacional en donde se contemple que una normatividad demasiado alegada de la realidad tendría por efecto entorpecer la vida partidaria y alteraría el buen funcionamiento del sistema de partidos; también una normatividad demasiado rígida que no este acompañada de estímulos a los partidos para cambiar los patrones de comportamiento existentes tendría efectos negativos que irían en contra del perfeccionamiento de la vida democrática de nuestro país.

En la formulación de las propuestas se considera la posibilidad de aceptación por la mayoría de las fuerzas políticas nacionales o por lo menos su potencialidad para la creación de un campo de negociación razonable. En cada uno de los puntos de este capítulo presento más de una solución posible, evaluando los efectos específicos que podrían tener y justificándolos a partir de argumentos asociados tanto a principios de la democracia deseada como a sus posibilidades de aplicación eficientes.

Este capítulo se divide para su desarrollo en tres puntos: 1) El financiamiento de los partidos políticos y de las campañas; 2) Limitación a los gastos de campaña; 3) Instituciones de control y de sanción. Para el desarrollo de este capítulo tomaremos como base algunas propuestas que para este fin han hecho diversos partidos políticos de nuestro país para llegar al final a las propuestas que el suscrito toma como conclusión.

3.1. FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y DE LAS CAMPAÑAS.

Como se ha dejado asentado en este trabajo, existen dos grandes sistemas de financiamiento, el público y el privado. El primero puede ser directo o indirecto; el directo el que se traduce en financiamiento pecuniario a los partidos e indirecto el que se les otorga en función de algunas prerrogativas de que gozan, tales como excepción de impuestos en sus rifas para allegarse de recursos, o en franquicias postales. En lo referente al financiamiento público directo el COFIPE dispone cuatro modalidades: Por actividad electoral, por subrogación del estado, por actividades generales y por actividades específicas como entidades de interés público. Sin embargo, en los cajones relacionados con las cantidades que les corresponden se hicieron algunas propuestas:

Tradicionalmente, el financiamiento público tiene dos funciones: por un lado es un instrumento de control positivo de los gastos en que incurren las formaciones políticas y, por otro lado, es un medio de consolidación del sistema de partidos, sobre todo en el caso de países que están involucrados en una situación de construcción democrática.

En México el sistema de financiamiento público es regido por el artículo 49 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (1989). Se trata de un sistema que premia los resultados electorales (número de votos y de escaños) y la consecución del registro electoral. En el primer caso se calcula el costo mínimo de campaña de un candidato de mayoría relativa para la Cámara de Diputados y el Senado, se multiplica por el número total de candidatos registrados. Las bolsas así obtenidas se dividen entre la votación nacional emitida para fijar el valor unitario del voto para campaña de diputados y senadores. A su vez, dicho valor unitario se multiplica por el número de votos válidos obtenidos por cada partido y se fija el monto de las prerrogativas a que tienen derecho.

También a ello hay que agregar la subrogación por parte del Estado de las contribuciones de los legisladores a sus partidos, que corresponden a 50 % de sus ingresos netos. En el segundo caso se incluyen partidas fijas que equivalen en su totalidad al 10 % del valor de la bolsa y son distribuidas de manera equitativa entre las formaciones políticas con registro. Finalmente, se otorga un reembolso de 50 % de los gastos comprobados para actividades especiales de los partidos (incluidas en el inciso "d" del artículo 49 del COFIPE); ninguna formación política tiene derecho a un reembolso superior al total de los recursos otorgados al resto de los partidos políticos.

Este sistema parece gozar de un consenso en el seno de la clase política: si bien el o los partidos con mayoría de votos y escaños resultan beneficiados por el procedimiento de otorgamiento de la subvención, los pequeños partidos reciben también un estímulo por medio de la distribución equitativa de una suma equivalente al 10 % de la bolsa global y por medio del reembolso de hasta 50 % de las actividades generales.

Además de esas contribuciones directas, existen una serie de prestaciones vinculadas a recursos que deja de percibir el Estado, como son el disfrute de franquicias postales y telegráficas, el acceso gratuito a tiempo de radio y televisión, exenciones fiscales relacionadas a rifas, sorteos, y eventos organizados para recaudar fondos, y a los impuestos sobre la enajenación de inmuebles, e ingresos provenientes de donaciones y relativas a la venta de impresos y material audiovisual destinados a difundir sus principios y programas.

Si bien se conocen las cifras sobre las aportaciones directas del Estado, no existen datos disponibles en cuanto a estas aportaciones indirectas por vía de ingresos no percibidos.

En una primera alternativa, dado que este sistema parece gozar del apoyo del conjunto de las fuerzas políticas, el financiamiento público podría mantener las mismas modalidades.

El único punto problemático ha sido el que se refiere a la subrogación de las contribuciones de los legisladores a sus partidos. Esta medida ha sido criticada por "paternalista", dado que los partidos deberían de decidir por ellos mismos acerca de las contribuciones que los legisladores deben o no aportar a sus respectivas formaciones políticas. Sin embargo el origen de esta medida puede obedecer más bien a descargar a los legisladores, sobre todo de los partidos más pequeños, de aportar cuotas altas a sus partidos y con ello profesionalizar el trabajo del legislador.

Por otro lado, se podría elevar el costo mínimo de campaña de los diputados de mayoría relativa a partir de la introducción de nuevos elementos esenciales para la realización de una campaña política moderna. En la actualidad los rubros considerados incluyen partidas tales como: renta de local, vehículos y equipo de sonido, instalación de línea telefónica y eléctrica, gastos de propaganda a través de mantas, pintura de bardas, volantes, pancartas, etc. Entre otros elementos resultaría importante contemplar en esta evaluación el costo de la compra de tiempos de propaganda en los medios de difusión electrónica. Esto introduciría el reconocimiento de un hecho que está destinado a tomar una importancia creciente en el uso de técnicas modernas en la realización de las contiendas: permitiría cambiar el estilo de las campañas electorales, tener acceso más amplio del electorado y reducir los costos del proselitismo en sus rubros más tradicionales. Además el incremento de esta unidad de referencia, que es costo mínimo de campaña, podría ser de utilidad en el caso de que se busque fijar límites al costo de las campañas.

Una segunda alternativa sobre el sistema existente consistiría en adecuar las modalidades de asignación de fondos públicos al desempeño directo de los partidos políticos en las contiendas electorales. Concretamente se trataría de revisar los requisitos que actualmente existen para la obtención del registro. Algo que por sí solo acredita cierta atrofia de la ley es el hecho, recurrente, de que ciertos partidos pierden el registro en la contienda electoral y lo recuperan en el Consejo General del IFE. Una solución que se podría pensar es el elevar el porcentaje mínimo de votación pero seguiría presente la posibilidad de recuperarlo al amparo del COFIPE; también se podría optar por castigar a los partidos

que hubieran perdido el registro, cancelándoles la posibilidad de recuperar su registro al menos en la siguiente elección, sin embargo sería una medida discutible y vulnerable.

En México, el registro de los partidos les da prácticamente derecho a todo. Para no atentar contra la existencia de grupos políticos pequeños y para darle consistencia al sistema de partidos en México, se podría pensar en fórmulas de registro escalonado, es decir, los requisitos para arribar al parlamento pueden ser unos, y los que hay que cubrir para tener registro o reconocimiento legal son otros. Los requisitos para aparecer en las boletas pueden ser unos, y para gozar de algún tipo de financiamiento pueden ser otros.

De esa manera, el desempeño electoral sería un elemento que recuperaría centralidad a la hora de decidir que tipo de registro merece cada partido, se conservarían opciones para las agrupaciones más pequeñas, y se fortalecería a los partidos verdaderamente nacionales.

Por financiamiento propio nos referimos a las actividades de recaudación de fondos realizadas por el partido hacia sus propios afiliados por medio de cuotas, pagos de membresía, etc. dicha definición excluye las actividades tales como rifas, sorteos y otras que son dirigidas hacia el público en general y que entran en la categoría de financiamiento privado. La legislación debería alentar la instauración de tales sistemas en el seno de las formaciones políticas no sólo a partir de exenciones fiscales en beneficio de los partidos sino también a favor de los pequeños contribuyentes que aportan a las finanzas de su organización.

El financiamiento privado ha constituido la primera fuente de aportación financiera a los partidos políticos modernos. Las pocas indicaciones que tenemos sobre el origen de los fondos de los partidos nos deja suponer que incide poco en la vida partidaria de la mayoría de las formaciones políticas. Sin embargo, en el caso de las dos organizaciones políticas y que obtuvieron más votos en las últimas elecciones es legítimo pensar, por declaraciones de los candidatos, que las aportaciones privadas constituyen un elemento no desdeñable en la canalización de fondos para apoyar sus actividades proselitistas.

La existencia de un financiamiento público generoso vuelve central la regulación de las aportaciones privadas y de hecho debería buscar alentar con el objeto de inducir a las formaciones políticas que dependen demasiado del financiamiento público a buscar fuentes alternativas. Por ejemplo, se podría deducir un 75% de la aportación hasta una cantidad de N\$ 1,000, de 50% hasta una cantidad de N\$ 2,000 y de 30% hasta una cantidad anual de N\$ 3,000.

La instauración de un sistema de incentivos fiscales a los pequeños donantes podría incitar a los partidos, que por razones diversas no tienen acceso a las aportaciones de fondos de los grandes contribuyentes, a emprender campañas de financiamiento dirigidas hacia la ciudadanía, lo que constituiría una sana forma de proselitismo.

Sin embargo, esta modalidad resultaría positiva si se fija un límite a los gastos de campaña de los candidatos, lo que podría coadyuvar al fortalecimiento de la confianza de los ciudadanos en los procesos electorales y en la misma clase política. Este procedimiento de limitación, además de reducir el costo de mantenimiento de la función de reclutamiento y selección de los gobernantes, recrearía equilibrios necesarios en cuanto a la equidad de las condiciones de competencia.

3.2.- LIMITACIONES A LOS GASTOS DE CAMPAÑAS

Para calcular la limitación de los gastos de campaña existen varios procedimientos. mismos que deberán tomar en consideración la situación concreta referida a los costos actuales de las campañas políticas. En el caso de recientes procesos electorales estatales, la mayoría de los partidos, han hecho declaraciones a los medios de comunicación en cuanto al costo de sus campañas.

Para darnos una idea de estos costos de campaña a continuación me permito presentar algunas de las manifestaciones que han hecho los diversos partidos políticos en cuanto a las propuestas de financiamiento para sus respectivos partidos:

**INICIATIVAS PRESENTADAS EN MATERIA DE ORGANIZACIÓN E
INSTITUCIONES POLÍTICAS Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES,
CORRESPONDIENTE A LA LV LEGISLATURA:**

La propuesta de ocho puntos presentada por Fernando Ortiz Arana, Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional, como base de una nueva reforma político-electoral, augura un avance cualitativamente significativo para la modernización de nuestras instituciones democráticas, atendiendo al permanente compromiso del P.R.I. con el perfeccionamiento de la democracia mexicana y la estabilidad de nuestra nación.

La reforma político-electoral de fines del sexenio cobra una importancia y un interés especiales en función de varios factores. Se trata de una reforma que llegaría meses antes de que se inicie el proceso electoral de 1994, que puede ser el más competitivo de la historia del México independiente.

Como nunca antes hay partidos nacionales organizados, que representan alternativas distintas identificables por la ciudadanía. Las tres organizaciones con implantación nacional, P.R.I., P.A.N. y P.R.D., podrían agrupar, cada una de ellas, otras fuerzas sociales y partidos de menor tamaño en torno de sus candidaturas presidenciales, haciendo uso o no de la figura de la coalición. Esas fuerzas y agrupaciones pueden tener presencia en regiones amplias o en localidades, pero se movilizarán en torno a tres candidaturas presidenciales.

Previsiblemente, en comparación con las elecciones de 1988, se aclararán las opciones y se incrementará la participación de la ciudadanía: habrá un mejor control del proceso, tendremos órganos más equilibradamente integrados, mayor espacio en los medios masivos de información, creciente vigilancia ciudadana y mejores recursos para corregir las irregularidades y los posibles fraudes electorales. Es decir, decenas de millones de votantes podrán ilustrar su decisión, conociendo en forma directa los planteamientos y las personalidades de los contendientes." * 26

La Reforma Política tiene un fundamento que es válido, para todos: lograr legitimidad en los procesos federales y, estatales. La legitimidad se refiere al consenso o aceptación de los gobernados.

Un proceso que se desarrolle en condiciones de alta legitimidad sería la mejor circunstancia para que se realicen comicios pacíficos cuyos resultados serán firmes. Eso conviene a todas las fuerzas políticas pero sobre todo, al país.

*El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 plantea que para propiciar la concertación de la política nacional en todos sus aspectos, siempre bajo la rectoría del Estado. En una sociedad democrática y, sobre todo, en una sociedad democrática moderna, la viabilidad y efectividad de la rectoría que el Estado ejerce requiere la participación social, en el entendido de que un gobierno democrático no expresa otra cosa que la voluntad de la sociedad hecha gobierno.

Dicho de otra manera, la democracia es el gobierno de la mayoría a través de representantes designados por la voluntad ciudadana en elecciones libres. La soberanía popular es la fuente legítima de toda autoridad. Del principio establecido en el Artículo 3o. Constitucional frac. I, Apartado a) Se deriva la obligación del Estado de procurar un desarrollo democrático estrechamente asociado con la justicia, al definir la democracia " no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo".* 27

Con fecha 17 de marzo de 1993, el Consejo General del Instituto Federal Electoral publicó, en el Diario Oficial de la Federación, un acuerdo por el que se aprobó la creación del Foro para la Reforma Electoral y su Comisión Organizadora. Los temas que se trataron durante los meses de marzo y abril de ese año:

- 1) El régimen de Partidos Políticos y las Condiciones de la Competencia Electoral;
- 2) La Consolidación de las Instituciones y los Procedimientos Electorales;
- 3) El Desarrollo Democrático de México.

Con fecha 20 de mayo de 1993, el Consejo General del Instituto Federal Electoral entregó a la Cámara de Diputados las conclusiones a que se llegaron en dicho Foro.

Dentro de la H. Cámara de Diputados, y en especial a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales le fueron turnadas, para su estudio y análisis, cinco iniciativas con proyecto de Decreto que reforman, adicionan y derogan diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales presentadas, por diputados de los grupos parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática; del Partido Acción Nacional; y del Partido Revolucionario Institucional.

*26 Revista QUÓRUM: La Reforma Electoral; Instituto de Investigaciones Legislativas, Publicación Mensual Año 11, No. 17 Agosto 1993 México D.F. pp. 11 y 12.

*27 Párrafos tomados del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 Poder Ejecutivo Federal: "Acuerdo Nacional para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática". p.p. 40

3.2.1.- PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

(P. R. I)

Los años recientes nos han llevado a configurar un sistema de mayoría con presencia activa de minorías representativas de diversos enfoques ideológicos, que contribuyen a conformar el perfil político del país. Hoy se vive un régimen de fuerte competencia entre partidos. Las normas y prácticas electorales serán modificadas a la luz de la realidad. El estado mexicano sabrá nuevamente asumir y conducir los cambios que la sociedad está exigiendo.

Se trabaja con la firme determinación de promover una legislación electoral que garantice la participación de ciudadanos y partidos; mejore los mecanismos de financiamiento para apoyarlos; asegure las condiciones propicias para la difusión de las tesis, programas y actividades partidistas; actualice la integración de los organismos electorales; renueve el padrón electoral; y agilice la presentación de los resultados para dar confiabilidad al proceso en su conjunto.

Partidos y ciudadanos son corresponsables de la reforma electoral que ha sido convocada por el Ejecutivo Federal. Se ha garantizado la participación de todas las corrientes ideológicas a fin de asegurar la pluralidad, y con ello la riqueza de opiniones y la suscripción de compromisos. Se busca empeñosamente el consenso para construir reglas y procedimientos que expresen la voluntad general.

Este análisis del devenir democrático de nuestro país, no hace sino confirmar que en la perspectiva del cambio político, social y económico, cada reforma electoral ha sido condición del avance obligado para una sociedad cuya modernización ha de pasar por la democratización, su reorganización se funda en la voluntad ciudadana, en la validez del voto, en el fortalecimiento de la pluralidad y en el enaltecimiento del principio superior de la soberanía popular.

Diputados pertenecientes al grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional presentaron iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Señala dicha iniciativa que, con el propósito de adecuar el actual ordenamiento electoral federal a la nueva estructura constitucional en esta materia, se proponen cambios en lo referente a la composición de los órganos legislativos y al sistema de calificación de las elecciones de los miembros del Congreso de la Unión.

(Ver cuadros de propuestas: 3.2 y 3.19)

Así mismo, se determina fortalecer el sistema de partidos políticos, para la cual plantea la revisión integral de los sistemas de obtención y pérdidas del registro de los partidos políticos para su participación en los procesos electorales; condición que garantice mayor equidad en el acceso a los medios de comunicación; y reglas más claras para el control del financiamiento, gastos de campaña y conformación de coaliciones de partidos políticos. (Ver cuadros de propuestas: 3.7,3.8,3.9,3.10 y 3.14)

En cuanto al financiamiento se señalan cinco modalidades: público; por la militancia de simpatizantes; autofinanciamiento; y por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos. Proponiendo por un lado, la institución en los estatutos de los partidos políticos de un órgano responsable de la administración de su patrimonio, recursos financieros y presentación de informes de ingresos y egresos anuales y de campaña; y por otro lado, la constitución de una Comisión del Consejo General integrada por Consejeros, auxiliada con profesionales en materia contable y de auditoría, como órgano encargado de la revisión de los informes sobre el origen y destino de los recursos de los partidos políticos. (Ver cuadros de Propuestas: 3.4,3.5,3.6 y 3.8)

Finalmente, determina adecuaciones al título de faltas y sanciones administrativas, con relación a las disposiciones relativas al financiamiento de los partidos políticos y a los topes a gastos de campaña, precisándose los posibles sujetos responsables, los tipos de sanción aplicables y el procedimiento a seguir para cada caso.

Del análisis de las diversas iniciativas y propuestas, podemos señalar que las mismas tratan dentro de sus contenidos los siguientes temas:

- I) Régimen de Financiamiento de los Partidos Políticos;**
- II) Modalidades del Financiamiento que no es público;**
- III) Financiamiento de militantes;**
- IV) Financiamiento de Simpatizantes;**
- V) Autofinanciamiento;**
- VI) Prohibiciones a diversos sujetos y entidades para realizar aportaciones a los partidos políticos;**
- VII) Aportaciones no deducibles de impuestos;**
- VIII) Prohibiciones a los partidos políticos en materia de financiamiento;**
- IX) Creación de un órgano interno de los propios partidos políticos;**
- X) Presentación de informes a la autoridad competente por medio de un órgano interno de los propios partidos políticos;**

- XI) Informes anuales y de campaña que deben de rendir los partidos políticos;**
- XII) Acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación y sus diversas modalidades;**
- XIII) Regulación de encuestas y sondeos en las etapas preelectorales y las referentes a la jornada electoral;**
- XIV) Jornada Electoral;**
- XV) Tribunal Federal Electoral, sus facultades como máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral;**
- XVI) Calificaciones electorales; y,**
- XVII) Sanciones.**

DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La propuesta del P.R.I. comienza definiendo las diversas modalidades de financiamiento que tendrán los partidos políticos. En este sentido, proponen que la ley contemple las siguientes modalidades:

"I.- Financiamiento Público: Sería el otorgado por el Estado conforme a las disposiciones de la legislación electoral vigente. (COFIPE de 1990: Art. 49)

Por lo que toca a este rubro, el mecanismo vigente contiene elementos de reconocido avance. Sin embargo, se propone que el financiamiento público fortalezca su objetivo de impulsar el desarrollo político, es decir, que la aportación que el gobierno realice debe representar un esfuerzo para mejorar en lo posible las condiciones de competencia política, de los partidos pequeños y de nueva creación.

Con base en lo anterior, proponen:

a) Financiamiento Adicional a los Partidos Pequeños

Crear un financiamiento adicional para apoyar a los partidos pequeños que obtengan hasta un 5% de la votación nacional. Los partidos de nueva creación también se verían beneficiados de esta franja. Este porcentaje no sería arbitrario; por el contrario, dicha cifra se propone para que los tres partidos mayoritarios que exceden el 5%, no tengan acceso a él porque sus votaciones históricamente siempre han excedido este porcentaje." * 28

2.- Financiamiento Privado o de Simpatizantes

Esta constituido por las aportaciones realizadas por personas físicas y morales en tiempos y con los montos determinados.

*** Límites a las aportaciones individuales**

Las aportaciones individuales o de grupo, tendrían límites máximos nominales o con base en algún índice económico. Pueden aportar las personas físicas y morales que sean mexicanas.

* 28 Tornado del Documento Presentado por el Dip. Cesáreo Morales García, del P.R.I., durante la Reunión de la Comisión Plural para la Consolidación de la Democracia Electoral; 25- de Marzo de 1993.

Los sujetos excluidos serían:

- Dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal de los ordenes federal, local y municipal.
- Los poderes Legislativo y Judicial del orden federal y local.
- Los Ayuntamientos
- Ciudadanos, partidos, asociaciones políticas, gobiernos y corporaciones extranjeras.

El tipo de aportación podría ser hecha en dinero y/o en especie, sólo habría la obligación de reportar el monto total obtenido, cuando sea por colecta o boteo.

Aportaciones en Especie: Las aportaciones en especie serían nominativas y mediante contrato o recibos foliados por el propio partido debidamente notariadas. El destino de las para solventar los gastos de las campañas políticas.

3.- Financiamiento por la Militancia

Estaría conformado por las cuotas ordinarias y extraordinarias que aportarían afiliados y militantes. El financiamiento por la militancia tendría el propósito de transparentar los recursos que los partidos reciben de sus propios afiliados.

Los partidos políticos podrían utilizar esta modalidad de financiamiento tanto para solventar sus gastos propios de partido como los de las campañas políticas.

El manejo de las cuotas sería dado a conocer a los militantes del partido por el órgano interno responsable de llevar las cuentas.

Para efecto de revisión exterior, el órgano responsable de cada partido estaría obligado a presentar en el informe de campaña un reporte de los ingresos de esta modalidad que se hubiesen utilizado durante la campaña, así como los gastos financiados por ello.

4.- Autofinanciamiento

Sería el proveniente de las actividades promocionales o empresariales de los propios partidos como rifas, sorteos, tarjetas de crédito, etc.

Los ingresos obtenidos por esta modalidad podrán destinarse a financiar tanto los gastos de partido como los de las campañas políticas.

MECANISMO DE CONTROL PARA EL AUTOFINANCIAMIENTO

El control de las operaciones del autofinanciamiento tendría dos tipos:

Un Control Ordinario en el que cada operación sería regulada conforme a las leyes fiscales, civiles, mercantiles, de juegos y sorteos, etc., según corresponda a su naturaleza.

Un Control Global para efectos electorales. En este punto, el órgano interno del partido estaría obligado a presentar tanto a sus militantes como ante la autoridad responsable dos tipos de informes: Uno anual y otro al finalizar la campaña.

En el informe anual, los partidos darían a conocer los saldos finales de cada actividad realizada, con sus documentos correspondientes. Así mismo, reportaría los porcentajes de los ingresos provenientes de esta modalidad que se hubiesen destinado a financiar tanto las actividades de partido como las de campaña.

5.- Financiamiento por Rendimientos Financieros, Fondos y Fideicomisos.

Estaría conformado por las aportaciones de personas físicas y morales a través de fondos, fideicomisos y otras operaciones financieras de los propios partidos.

Las reglas que normarían este tipo de financiamiento serían las siguientes:

- Podrán realizar aportaciones los mismos sujetos facultados para participar en el financiamiento privado o de simpatizantes.
- Las aportaciones realizadas en esta modalidad serían nominativas y manejadas a través de fideicomisos u otras operaciones financieras que los partidos consideren convenientes, con excepción de acciones en la Bolsa de Valores.
- El órgano interno financiero del partido sería directamente responsable de la operación del capital y de las consecuencias de su operación financiera.
- Los partidos presentarían en el informe de campaña un reporte sobre la procedencia, monto total de los ingresos percibidos, operaciones realizadas con el capital recibido y productos financieros del mismo. Además, los partidos reportarían el porcentaje de sus productos financieros destinado a solventar las campañas políticas. * 29

* 29 Tomado del Documento Presentado por el Dip. Cesáreo Morales García, del P.R.I., IDEM.

3.2.2.- PARTIDO ACCIÓN NACIONAL (P.A.N)

El 3 de septiembre de 1993, diputados del Partido Acción Nacional, presentaron iniciativa con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Esta iniciativa hace referencia al Instituto Federal Electoral, en lo que hace a su integración, facultades e inhabilitación, así como a las atribuciones de su estructura organizativa. Señala modificaciones a las facultades de los Consejos locales y distritales, partiendo de las propias que devienen de la Dirección General.

En cuanto al apartado relativo a la constitución, registro, derechos y obligaciones de los partidos políticos, propone la desaparición de la figura jurídica del registro condicionado. Conserva, en los términos actuales, lo referente a los procedimientos de conformación de coaliciones.

En lo concerniente a los actos preparatorios de la elección, lo relativo a la forma de integración de las mesas de casillas en lo referente a los representantes de los partidos en la misma y, además, las modificaciones que introduce respecto de las actas electorales donde, entre otras, hacen propuesta relacionada con la incorporación de la fotografía de elector en las listas nominales, determinando el foliado de las boletas. (Ver cuadros 3.11 y 3.14)

La propuesta Señala, también, que en materia de financiamiento se deben simplificar las formas de otorgamiento del mismo, con variantes como son las consideradas como ingreso propio y por donativos. Incluyen, también, normas relativas a los topes de financiamiento relativos a los gastos de campaña, y que la Comisión de Verificación presente un informe especial sobre los gastos de las mismas. (Ver cuadros 3.5 y 3.8)

1.- RÉGIMEN FINANCIERO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

Para el Partido Acción Nacional, el objetivo central de la Reforma Electoral en materia de financiamiento será el establecer las bases económicas sobre las cuales pueda darse una competencia equilibrada entre partidos, y se suprima la vinculación ilícita entre el P.R.I., y el Gobierno.

El financiamiento de los Partidos Políticos es de interés público; así debe reconocerlo la ley y los principios que lo regulen deberán adecuarse a tal carácter. Entre los puntos que debe regular la Ley Electoral en la materia están los siguientes:

- Cada partido político deberá contar con un órgano interno responsable de la vigilancia contable de esa Institución Política.

Este órgano interno responderá fundamentalmente ante sus agremiados, pero también, en que la ley establezca, frente a la opinión pública.

- Establecer, de acuerdo con los principios contables generalmente admitidos, las reglas conforme a las cuales ha de llevarse la contabilidad interna de los partidos: Estado de Resultados, Ingresos, Egresos, Inventarios y Balances.

- Los partidos políticos deberán informar públicamente del estado de sus finanzas una vez que sean realizadas y sancionadas por los órganos internos de vigilancia.

- Establecerse las bases para la integración y funcionamiento de organismos de fiscalización externa de los partidos políticos.

Los organismos pueden depender o no del órgano que tendrá a su cargo la organización de los procesos electorales; deberá ser integrado por peritos especiales, de reconocida solvencia moral y ajenos a los partidos políticos. Es importante que la ley precise las fuentes lícitas de financiamiento privado de los partidos. Entre ellas se enuncian:

- Los donativos y las cuotas de simpatizantes y militantes; al respecto:
- Debe limitarse el monto de los donativos, tanto individualmente como en proporción al ingreso total del partido, ó conforme a un límite global determinado.

Es admisible que existan donativos anónimos pero con un límite o banda de restricción de mucho menor monto, de tal manera que impida que se conviertan en simulaciones de financiamiento ilícito.

- El tope a los gastos electorales deberá ser determinado también técnicamente, considerando el costo estimado que realice el órgano electoral para una campaña. Aunque es poco factible limitar cada actividad electoral, pueden establecerse principios generales sobre elementos tales como volumen de publicidad, monto destinado a personal profesional y otros gastos comunes.

En cuanto al financiamiento público de los partidos, es necesario incrementar el porcentaje mínimo de votos requerido para tener acceso a financiamiento por actividades generales o electorales. Es necesario introducir principios equitativos en la distribución que eliminen diversas distorsiones en cuanto al monto otorgado a los partidos, ó en su caso determinar la distribución en atención a rangos ó "bandas" de votación obtenida. Así, a todos los partidos legalmente constituidos deberán otorgárseles una parte del apoyo financiero de manera equitativa, y la otra parte en atención al número de votos que obtenga en las elecciones federales. Esta Cantidad por voto deberá atender a la determinación técnica del órgano electoral, que realice acerca de los costos de las Campañas Electorales.

Por último, debe establecerse un sistema de sanciones a los partidos por incumplimiento de obligaciones relativas al régimen financiero de los partidos aplicadas por el órgano, Tribunal Electoral. * 30

3.2.3.- PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA (P.R.D)

El 3 de Septiembre de 1993, diputados pertenecientes al grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática presentaron iniciativa con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

La materia en la que se proponen modificaciones a diferentes artículos de la legislación electoral vigente comprende, en cuanto a la integración de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, lo relativo a los derechos, obligaciones y participación de los ciudadanos en las elecciones, facultándolos para poder ser observadores del proceso electoral y prohibiendo, además, la afiliación colectiva a los partidos políticos nacionales.

* 30 Tomado de las Propuestas del P.A.N. para las Reformas Político-Electorales. Documento Presentado ante la H. Cámara de Diputados.

FINANCIAMIENTO A PARTIDOS POLÍTICOS

En materia de financiamiento a los partidos políticos el PRD propone que: Los partidos políticos podrán recibir financiamiento público y privado.

El financiamiento privado debe ser complementario del público, para impedir la influencia de los grupos económicamente poderosos en la vida de los partidos políticos. Los partidos políticos no podrán ser dueños o administradores de ningún tipo de empresa lucrativa, pues esta desvirtúa su naturaleza.

El desvío de recursos públicos para las campañas electorales de los partidos políticos debe ser severamente sancionado, con pena de cárcel y de pérdida de registro para el partido responsable.

Para eliminar el desvío de recursos públicos al financiamiento partidario, esta reforma contemplará las modificaciones legales conducentes en materia de fiscalización efectiva del Poder Legislativo al gasto público. El financiamiento público directo deberá distribuirse en dos partidas: El 70% igualitariamente entre todos los partidos con registro definitivo. Este 70% será el monto equivalente al costo de las campañas electorales a realizarse en el año de acuerdo a la estimación que de las mismas realice el órgano electoral.

El 30% restante se distribuirá de manera proporcional al resultado de las últimas elecciones federales. El financiamiento público indirecto será siempre igualitario y deberá contemplar recursos materiales y propagandísticos para el desarrollo de las campañas electorales. También deberá establecerse el apoyo material para las publicaciones de los partidos.

El tope absoluto al financiamiento privado no podrá rebasar el 50 % del monto de financiamiento público. La contribución privada no podrá ser de personas morales o extranjeras. El monto individual de dicha contribución no sobrepasará el equivalente a un salario mínimo anual. Dichas contribuciones no serán deducibles de impuestos.

El tope en los gastos de campaña se definirá por la suma de financiamiento público destinado a este fin más el financiamiento privado en el año de la elección. Debe establecerse un mecanismo independiente y confiable que tenga por función controlar y auditar los ingresos y los gastos de los partidos políticos en tanto entidades de interés público. * 31

3.2.4.- PARTIDO DEL FRENTE CARDENISTA DE RECONSTRUCCIÓN NACIONAL

(P. F. C. R. N.)

En la Cámara de Diputados, y fuera de ella, el debate sobre la Reforma Política ha sido amplio. En toda la nación se discuten la necesidad de los cambios en las reglas electorales. Tales asuntos se comentan no sólo en medios políticos, se hace lo mismo en ámbitos académicos, medios informativos y en grupos representativos de la sociedad.

Prevalece la incertidumbre y los principales actores políticos, partidos nacionales y gobierno, no han sido capaces de traducir las proximidades de los miembros del P.F.C.R.N., en un acuerdo nacional para la estabilidad y consolidación de la democracia político electoral.

* 31 Tornado de las propuestas del PRD para la Reforma Político-Electoral 1993. pp. 10, 11 y 12

Los miembros del P.F.C.R.N., por su parte, han propuesto la reforma política integral, apropiada para encarar los grandes problemas que traban el desarrollo democrático del país.

Se ha insistido que la mejor manera de consolidar los cambios operados desde 1988, expresados en la Reforma del Estado, es mediante un proceso concertado que permita la consolidación democrática de las relaciones políticas entre los ciudadanos y el estado. Un proceso que implica, en primerísimo lugar, consolidar el carácter representativo y soberano de los poderes públicos. * 32

El Ejecutivo Federal llamo a las corrientes partidarias a enriquecer la agenda del cambio jurídico en materia político-electoral. Ahí propuso: "hacer transparente el origen del financiamiento de los partidos; poner topes a los costos de las campañas electorales y trabajar en torno a los medios de Comunicación y a los procedimientos que garanticen la imparcialidad de los procesos electorales". De esta forma el Presidente reconoció públicamente la necesidad de una nueva transformación electoral.

Definamos toda una estrategia para el cambio político-electoral. Precisemos, en una propuesta pluripartidista, los siguientes puntos correspondientes a la reforma política de 1993-1994:

1.- Los grandes problemas nacionales para consolidar la democracia política: las razones del carácter ineficaz del sufragio, el abstencionismo, el modelo estatal de regulación electoral de partido casi-único, órganos de representación poco soberanos, delitos electorales, calificación electoral, etc.

2.- Sentido de la Reforma Política Electoral de 1993: garantizar sufragio efectivo; fortalecer la soberanía popular y nacional; incorporación de la sociedad en los asuntos públicos.

3.- Propósitos de los cambios político-electorales: estabilidad política, certidumbre, tolerancia, equidad de recursos en la competencia política y estimular la participación ciudadana.

4.- La conveniencia de traducir en un compromiso Nacional Pluripartidista la Consolidación de la Democracia en México. Definiendo, de manera concertada: etapas, estrategias, tácticas y ejes.

5.- Algunos de los ejes estratégicos de la propuesta serían:

- * Ampliación de los Derechos Individuales;
- * Desvinculación entre órganos públicos electorales con el partido y gobierno;
- * División Constitucional de poderes;
- * Pluralidad en el Senado;
- * Estímulo a las formas de democracia participativa;
- * Fortalecimiento del Sistema de Partidos Políticos;
- * Transparencia Electoral;
- * Creación de la forma de gobierno democrático en el Distrito Federal.

* 32 Rev. QUÓRUM: La Reforma Electoral; OP. Cit. pp. 29 y 30.

En pocas palabras se podría resumir que la propuesta del Partido del Frente Cardenista, para la reforma electoral, es hacer valer el voto, y cumplir según ellos, el anhelo de la revolución maderista de 1910: Sufragio Efectivo. Para el P.F.C.R.N., la Reforma Política Electoral ha sido algo que el pueblo de México ha reclamado en todo el tiempo, para que exista realmente en éste país la democracia, que es lo que al pueblo le conviene para poder elegir en forma libre y adecuada a sus gobernantes.

3.2.5.- PARTIDO POPULAR SOCIALISTA

(P. P. S.)

La fracción parlamentaria del Partido Popular Socialista considera perfectamente viable retomar el camino de los importantes avances democráticos que se han dado en otros momentos. Es por ello que reitera su decisión de participar en este debate con una actitud abierta y constructiva.

Con ese ánimo, la fracción Parlamentaria del Partido Popular Socialista pone a consideración sus proposiciones. Para el P.P.S. es tema fundamental:

La modificación del régimen de financiamiento público; la elevación sustancial del volumen del mismo y la modificación del criterio sobre su instrucción, de modo que el componente fundamental sea de carácter igualitario y no proporcional a los votos y a los funcionarios de elección popular.

Por lo que al financiamiento se refiere, que es sin duda uno de los grandes temas de debate en este momento, el Partido Popular Socialista reitera su propuesta fundamental: el acrecentamiento sustancial de las partidas que se dedican al financiamiento público a los partidos políticos, pero, al mismo tiempo, fijar una distribución que obedezca a

criterios distintos de los hoy imperantes; una distribución que sea fundamentalmente igualitaria, dado que el artículo 41 de la constitución establece deberes iguales para todos los partidos no hace diferencias y, por lo tanto, cabe la aplicación del principio jurídico de deberes iguales, iguales derechos.

FINANCIAMIENTO PRIVADO

La Fracción Parlamentaria del P.P.S. se pronuncia de manera clara y expresa por la total y absoluta prohibición de financiamiento proveniente de fuentes del exterior. Se pronuncia, de igual manera, por la prohibición expresa de financiamiento que pudiera originarse en agrupaciones de carácter religioso o confidencial.

OTROS TIPOS DE FINANCIAMIENTO

El P.P.S. se pronuncia en favor de otros tipos de financiamiento, tales como las cuotas ordinarias y extraordinarias que deben cubrir los afiliados y militantes de los partidos políticos; las colectas públicas de carácter popular; el financiamiento que se origine en actividades realizadas por los partidos con ese fin específico, como rifas y sorteos, conferencias públicas, exposiciones, espectáculos, y el que pueda tener como fuente las actividades realizadas por empresas propiedad de los propios partidos.

En base a los criterios presentados por los partidos políticos y que me he permitido transcribir, los gastos erogados en 1993 se dio un apoyo en este rubro a los partidos por la cantidad de N\$ 23,558,891.- el egreso de estas sumas de recursos públicos se justifica en razón de la finalidad que la constitución y la ley persiguen, al definir a los partidos políticos como organizaciones de ciudadanos que desean acceder al ejercicio del poder público.

Por los recursos públicos que reciben, conforme a la legislación vigente, los partidos políticos tienen el deber de informar al Instituto Federal Electoral sobre el empleo de las sumas recibidas y en este aspecto se presenta un amplio escenario para alentar las modificaciones a nuestro sistema electoral que perfeccionen los mecanismos de financiamiento directo a los partidos políticos.

PUNTOS FUERTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	
<p>PARTIDO ACCIÓN NACIONAL</p> <ul style="list-style-type: none"> * Su crítica a la corrupción y a la inmoralidad gubernamental. * Su propuesta civilista. * La experiencia del PAN como partido de oposición en el gobierno. <p>PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA</p> <ul style="list-style-type: none"> * Crítica de la inseguridad pública prevaleciente. <p>Fuente: Villamil Rodríguez Genaro, El Financiero, 11 de mayo de 1994.</p>	<ul style="list-style-type: none"> * La falta de credibilidad en los procesos electorales. <p>PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL</p> <ul style="list-style-type: none"> * Propuesta continuidad en lo económico con profundos cambio en lo social * Manejo técnico de la economía * Experiencia administrativa del sector público

* 33 Revista Este país: Ensayo, N° 40, julio de 1994, pp. 44

3.3.- INSTITUCIONES DE CONTROL Y DE SANCIÓN

La posición de algunas corrientes que han expuesto propuestas o alternativas para una regulación mas completa, respecto al origen, destino y fiscalización de los recursos de los partidos políticos, se han pronunciado por la eliminación del criterio legal vigente de asignación de recursos tomando como referencia los votos y el número de escaños obtenidos, aduciendo que tales bases propician desigualdad en perjuicio de los partidos mas pequeños nulificando así su competitividad con los de mayor tamaño.

La legislación Mexicana considera un sistema mixto como ya se expuso en el presente trabajo recepcional, para el suministro del financiamiento público a los partidos, puesto que de los cuatro tipos que establece actualmente, dos de ellos se otorgan siguiendo el criterio mencionado. Sin embargo, tanto el financiamiento por actividades generales, como el de actividades específicas se determina y otorga en condiciones de igualdad a cada uno de los partidos políticos. No obstante, la legislación electoral mexicana, como reflejo de las aspiraciones políticas de las distintas corrientes ideológicas y como resultado de los fenómenos socio-políticos, es perfectible; de ahí que en el Instituto Federal Electoral se cumplan a cabalidad las decisiones que se reflejan en el texto de la ley y con el motivo de las reformas que surgen de la reforma electoral que esta en marcha. * 34

* 34 ALCOCER, V. Jorge; Compilador: Dinero y Partidos, 1ª edic., Edit. Nuevo Horizonte, México 1993, pp. 197 a 205.

Desde un punto de vista estrictamente personal, considero necesario introducir modificaciones en algunos aspectos del régimen vigente del financiamiento de los partidos políticos, en conclusión creo que sería necesario incrementar el monto del financiamiento por actividades generales de los partidos, con el propósito de fortalecer la preparación, participación y finanzas de los partidos. Asimismo considero que este financiamiento podría ser objeto de incremento anual en el mismo porcentaje del cual se deriva su calculo. Por otra parte, también es necesario que los partidos políticos lleven registros contables sobre el origen y destino de los recursos que reciben, con la finalidad de que la opinión pública este informada de estos aspectos, y más considerando que el financiamiento público representa recursos fiscales que cubre la ciudadanía.

Tal información proporcionada y publicada por los propios partidos políticos se complementaría con la práctica de auditorías externas o realizadas por la autoridad electoral en la forma y términos que estableciera la ley.

Ante esta situación, lo más prudente sería aprovechar al máximo la infraestructura legal y orgánica con que nuestro sistema legal cuenta, como sería la de utilizar al I.F.E. y al Tribunal Federal Electoral (TRIFE) para efectos de poder incorporar a nuestra legislación electoral mecanismos de control y verificación sobre los fondos públicos y privados que reciba un partido.

En caso de que se encontraran irregularidades en los estados financieros de algún partido, podría imponérsele una sanción administrativa consistente en una reducción del subsidio al que tiene derecho o en la suspensión temporal de la administración de alguno de los tipos de financiamiento, que preferentemente sea el de actividad electoral, debido a que este tipo de financiamiento no parte de bases igualitarias sino proporcionales.

Para efecto de dar por concluido el presente trabajo recepcional y a manera de agradecimiento, concluyo con estas líneas expresadas por una gran mujer:

" Como institución arraigada en los primeros orígenes de nuestro constitucionalismo, el Congreso Mexicano ha sido fuerza motriz de las mutaciones sociales más democráticas operadas dentro de la legalidad.

Herederos de una ya antigua tradición constitucionalista y parlamentaria, los legisladores de hoy hemos tratado de proseguirla y actualizarla, insertos, como estamos en un México nuevo, en un mundo que exige de nuestros esfuerzos de imaginación política y de articulación con una escena internacional crecientemente compleja y desafiante.

Los mexicanos apreciamos tanto la libertad y la democracia como la estabilidad y la armonía; hemos probado que en el terreno legislativo, en la pluralidad, construimos consensos, por eso tenemos en esta reforma democrática un preámbulo indispensable para dar a los mexicanos, en los meses siguientes, la perspectiva de concordia, de civilidad y de tranquilidad social, por eso también se justifica la Reforma Electoral que juntos construimos."

Dip. María de los Ángeles Moreno U.

CUADROS DE PROPUESTAS

DE LOS

PARTIDOS POLITICOS

AMIASESOR :

**PORQUE CON SU APOYO Y PACIENCIA HE LOGRADO
ALGO, QUE ANTES ERA UNA ILUSIÓN; CONCLUIR MI
CARRERA.**

LIC. JUAN TORRES LOVERA

**PROPUESTAS, CONSENSOS, APROXIMACIONES Y DISENOS
DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS
SOBRE DERECHOS POLITICOS**

CUADRO 3.1

TEMA	PROPUESTAS						CONSENSOS	APROXIMACIONES	DISENOS
	PRI	PAN	PRD	PFCRN	PARM	PPS			
DERECHOS POLITICOS	<p>Mantener la estructura actual de la representación y promover la participación ciudadana en los asuntos públicos y políticos.</p>	<p>Que la Comisión Nacional de Derechos Humanos sea la encargada de la vigilancia y control de los derechos políticos y civiles de los ciudadanos y de sus representantes correspondientes.</p>	<p>Asignar el derecho y obligación de votar a los mexicanos residentes temporalmente en el extranjero, prohibir se incorporen organizaciones similares a partidos políticos, trasladar al I. F. para que los ciudadanos ejerzan su derecho político de elegir a sus autoridades; incorporar el referéndum como mecanismo de consulta popular.</p>	<p>Organizar la ciudadanía a los 16 años; conceder derecho de iniciar leyes a los ciudadanos; prohibir a los poderes públicos intervenir en la vida interna de las organizaciones políticas; extender la participación del referéndum como mecanismo de consulta pública; modificar la estructura de gobierno del D. F. y ampliar las facultades de la A. R. D. F.</p>	<p>Organizar el derecho al voto a los mexicanos residentes en el extranjero.</p>	<p>Establecer en la legislación que la afiliación a los partidos políticos sea de manera libre, individual y voluntaria; rechazar la asignación de la ciudadanía a los 16 años; extender el derecho de iniciativa ciudadana; incorporar el referéndum y el plebiscito como mecanismos de consulta pública.</p>	<p>Prohibir la inducción de participación en actividades partidistas a grupos sociales. (PRD, PFCRN, PPS)</p> <p>Establecer el derecho de la ciudadanía a iniciar leyes. (PFCRN, PPS)</p> <p>Incorporar el referéndum como mecanismo de consulta popular. (PRD, PPS, PFCRN)</p>	<p>Se establece participación ciudadana en cada propuesta. (PRI, PAN, PRD, PPS, PFCRN)</p>	

FALLA DE ORIGEN

CUADRO 3.2

TEMA	PROPUESTAS						CONSENSOS	APROXIMACIONES	DISENSOS
	PRJ	PAN	PRD	PFCRN	PARM	PPS			
CAMARA DE SENADORES	Apertura a la representatividad, aumento a 6 el número de senadores por entidad federativa y el D. F. 2 por el principio de igualdad y el 3° a la primera minoría, a partir de un número de senadores.	Se aprueba el principio de la representación proporcional para la elección de senadores. 3 por cada entidad federativa, 2 de mayoría relativa y uno de representación proporcional, reservadas sus respectivas partes en la elección nacional y el resto en la elección local.	Apertura al principio de representación proporcional, se integran por 128 senadores, 4 por cada entidad federativa, 2 electos por cada uno de los partidos y renovándose en su totalidad cada seis años; los partidos presentarán una lista de 3 candidatos a senadores por cada entidad, 2 por el primer principio y 1 por el 2°; las asignaciones de representación proporcional se harán otorgando un senador a la primera minoría y otro a la segunda.	Aumentar a 128 senadores electos, 64 por cada principio, mayoría relativa y representación proporcional, renovación cada seis años; ningún partido podrá tener más de 60 senadores.	Apertura del senado a la representación proporcional.	Agregar el principio de la representación proporcional; integración con 128 senadores, 4 por entidad federativa, elección bajo el sistema de listas en una sola circunscripción plurinominal; ningún partido con más del 65 % de la composición; asignar respetando el partido que obtenga 1.8 de la votación nacional.	Apertura del senado al principio de representación proporcional.	Integración del senado por medio de los dos principios de elección. (PRJ, PAN, PRD, PFCRN) Modificar su composición numérica. (PRJ, PRD, PFCRN) Incrementar a 3 el número de senadores por entidad federativa y el D. F. (PRJ, PAN) Incrementar a 4 el número de senadores por entidad federativa y el D. F. (PRD, PFCRN)	Establecer el principio de representación proporcional como única vía para la elección de senadores. (PPS)

FALLA DE ORDEN

**PROPUESTAS, CONSENSOS, APROXIMACIONES Y DISEÑOS
DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS
SOBRE LA ELECCION DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL.**

C U A D R O 3.3

TEMA	PROPUESTAS						CONSENSOS	APROXIMACIONES	DISEÑOS
	PRI	PAN	PRD	PFCRN	PARM	PPS			
ELECCION DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL	Mantener los aumentos o bajarlos por a la elección presidencial, en el caso del gobierno candidato	Modificar el artículo 82 de la Constitución, en particular aumentar el requisito de ser hijo de padres mexicanos por su aumento para poder ser candidato a la presidencia de la República.	No es prioritario el análisis de las regiones para ser candidato a la presidencia de la República.	Para ser presidente de la República se requiere haber nacido en el país durante los seis años anteriores a la elección, así como haber sido candidato a un puesto de elección popular, no estar en servicio activo en esos años de la elección.	Sin propuesta.	Rechazar toda modificación que lesione la soberanía nacional.			Existen propuestas y particularidades distintas sobre este tema: PRI, PAN, PRD, PFCRN, PPS. De manera expresa el PAN está por modificar el artículo 82 Constitucional y el PPS lo rechaza.

FALLA DE ORIGEN

PROPUESTAS, CONSENSOS, APROXIMACIONES Y DISENSOS
DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS
SOBRE PARTIDOS POLITICOS

CUADRO 3.4

TEMA	PROPUESTAS						CONSENSOS	APROXIMACIONES	DISENSOS
	PRI	PAN	PRD	PFCRN	PARM	PPS			
FINANCIAMEN TU POLITIVO	<p>Surto para fortale- cer el régimen al de- sarrollar nuevas actividades para apoyar a los partici- dos políticos, equi- valente al 5 % de la vota. No se real. A fin de incrementar el grueso de recursos económicos de recu- rsos al sector, por hacer las oportunida- des de establecer un financiamiento de go- bierno, en forma de créditos y subsidios partidos a los partici- dos políticos. A va- lor en el cual suscetas de finan- ciamiento público, se genera una nueva frase para el finan- ciamiento de los partidos que es igual al 5 % de la votación nacional efectiva, promover que los sectores políticos a su nueva presencia electoral, tengan una mayor capacidad de recursos públicos para desar- rollar su programa, a fin de garantizar una mayor estabilidad en el sistema de par- tidos. Mantener una parte al financiamen- to que reciben los partidos para el desarrollo de sus actividades y para su gasto ordinario.</p>	<p>Incrementar el porcentaje mínimo de votos reparti- dos para acceder a los re- cursos, introducir prece- ditos aplicativos de distri- bución equitativa a los votos obtenidos, dentro máximo los límites al fi- nanciamiento público.</p>	<p>Señal distribuido en dos partidos: El 10 % entre todos los partidos con registro defi- nitivo y el resto propor- cional al resultado de la elección electoral, se fijará en proporción al número de electores y aumentará conforme a la evolución del financiamiento indirecto será igualitario y deberá consumir recur- sos para materializar de propaganda.</p>	<p>La asignación será el produc- to de multiplicar el número de electores por el valor máximo de 5 ó 2 NS según el us- o de elección (Dip., Sena- do o Parlamento) será determi- nada el mismo sistema y se apli- cable a los partidos antes de la elección, prohibir las opor- tunidades de cualquier forma de gobierno, estado o instituciones públicas, salvo en los casos establecidos por la ley.</p>	<p>Es la propuesta.</p>	<p>La distribución se hará en forma igualitaria, en base en un número fijo que defina el número y magnitud de los recursos necesarios para los partidos, los referen- do a los niveles de constan- tización obtenidos del mismo sector; deberá transferir un máximo indispensable para gestión administrativa.</p>	<p>Existe consenso de todos los partidos para introducir modi- ficaciones en una línea. Sustanciar el uso de recursos públicos no autorizados por la ley. Establecer normas que den transparencia al financiamen- to de las campañas. Estable- cer procedimientos que permitan a los partidos contar con organismos eficaces que logren más estable el man- ejo de las finanzas y con- tribuyan a su fortalecimiento. Establecer una normatividad que permita una fácil aplica- ción y promover el fortaleci- miento del régimen de partici- dos. El financiamiento público que reciben los partidos se deberá ajustar a lo esta- blecido por la normatividad que se defina en la materia.</p>	<p>Establecer criterios que permitan la proporcionalidad para la asignación de financiamiento (PRI, PAN, PRD, PFCRN). Se establezca partici- pación equitativa en cada proporción (PRI, PAN, PRD, PPS, PFCRN).</p>	<p>Fijar el financiamen- to público a través de un criterio de igualdad (PPS). Se establezca partici- pación equitativa en cada proporción (PRI, PAN, PRD, PPS, PFCRN).</p>

FALLA DE ORIGEN

CUADRO 3.5

TEMA	PROPUESTAS						CONSENSOS	APROXIMACIONES	DISEÑOS
	PRI	PAN	PRD	PFCRN	PARM	PPS			
FINANCIAMIENTO PRIVADO Y DE LA MULTITANCIA	La apertura financiera de organismos privados, empresas o instituciones, independientemente de la actividad y la naturaleza de las partes, las aplicaciones de la industria se asignan por orden de ingreso a microempresas, así como a personas y personas que aprueben los candidatos para sus compañías, y definir el financiamiento privado para estos dentro o mediante el uso de las partes, que las aplicaciones se refieren dentro de la parte de la industria de las organizaciones que promuevan el desarrollo en el sector, de acuerdo con los requisitos de cada una. Las partes se pueden solicitar a través de procedimientos de la Banca de Inversión, los candidatos se pueden recibir a través de aplicaciones directas para sus compañías, las aplicaciones de particulares privados que los referir a través de las partes, en todos los niveles de financiamiento de la industria, al menos del 50% del financiamiento privado no podrá ser superior al 1% del financiamiento público en el sector, las aplicaciones de las partes no serán otorgadas de ingreso.	Que la ley precise los límites de financiamiento privado, directivo y otras de aplicación y monitoreo, debe limitarse el número de los directivos, además que existen desventajas para los con la ley y revisar la legislación correspondiente al respecto	Necesario normar el financiamiento privado; las sociedades financieras deben aportar recursos a las partes por lo que se debe autorizar que las partes no podrán ser propietarias de empresas. Deberá ser complementario y no duplicable el financiamiento, limitar las constituciones que hagan los legisladores a las partes privadas. El monto individual de las aplicaciones privadas no revisará a un año de salario mínimo; no período electoral podrá duplicarse. Cualquier candidato podrá presentar hasta el equivalente a los dos salarios mínimos de las organizaciones públicas; sólo podrá contribuir las personas de nacionalidad mexicana	Señaló como de pérdida del registro el recibir financiamiento de fuentes extranjeras o de instituciones extranjeras, así como el empleo de recursos no contemplados por la ley; las aplicaciones tendrán límites anuales que fijan los organismos como en condiciones de equidad; cinco años para las personas físicas como el límite y diez para las morales.	Es necesario regularlo dentro de la ley.	Prohibición total y absoluta de las aplicaciones o donaciones, en efectivo o en especie, por parte de personas físicas o morales, nacionales o extranjeras, o ministros de culto; no excederá los 90 días de haber sido vigentes; deben fijarse tope para tope de militantes	Existe consenso de todas las partes para establecer regulaciones en la materia. Las aplicaciones económicas que reciban las partes no deberán condicionarse con ninguna programación de términos o acciones. Precisar y regular las fuentes lícitas del financiamiento privado. Prohibir aplicaciones de empresas, así como de individuos extranjeros y de carácter religioso.	No podrán recibirse aplicaciones de personas morales que operen con fines de lucro, (PRI, PRD). Las constituciones privadas no serán deducibles de impuestos (PRI, PRD). Se deben establecer tope a las aplicaciones que hagan los militantes (PRI, PRD, PPS). Se deberá sancionar a las partes que reciban financiamientos ajenos al 1% del financiamiento público en otro electoral (PRI). El financiamiento privado no debe exceder de 90 salarios mínimos (PPS).	El financiamiento privado no podrá rebasar el equivalente al 50 % del financiamiento público (PRI). El financiamiento privado no podrá exceder del equivalente al 1 % del financiamiento público en otro electoral (PRI). El financiamiento privado no debe exceder de 90 salarios mínimos (PPS).

CUADRO 3.6

TEMA	PROPUESTAS						CONSENSOS	APROXIMACIONES	DISENOS
	PRI	PAN	PRD	PFCRN	PARM	PPS			
AUTOMANAGEMENTO	Se puede permitir al accionista o administrador de los partidos políticos a través de las actividades que se les permite para el favor de su empresa, industria, comercio, actividad, o bienes personales y crear o administrar, los partidos políticos podrán realizar sus actividades de política o negocio o actividades deportivas o recreativas financieras, fondos y fiduciarias con el fin de poder administrar o con base en haber convenido. Por la naturaleza de sus actividades, los partidos no podrán realizar sus actividades financieras derivadas de las inversiones en sus actividades normales y en sus campañas, sin embargo el acceso de capital, los partidos políticos no podrán convertirse en propietarios de empresas.	Sin propuesta.	Los partidos políticos podrán crear fiduciarias con recursos propios pero sólo para actividades de capacitación y asistencia; los partidos no deben ser propietarios de empresas.	Se considere también por los miembros de empresas privadas o en los que sean socios, respecto a la Dirección de Previsión; se podrán disponer del capital principal de fondos y fiduciarias salvo en los casos señalados por el reglamento, los partidos podrán ser dueños o socios de empresas cuyos propietarios sean de multifuncionamiento partidario.	Sin propuesta.	Prohibir a los partidos ser propietarios de empresas relacionadas con excepto de los dedicados a obras culturales.	Hay consenso de los partidos en establecer una regulación específica en la materia.	Prohibir que los partidos políticos se conviertan en propietarios de empresas (PRI, PRD, PPS).	Los fiduciarios que establezcan los partidos con recursos propios serán para actividades de capacitación, investigación y asistencia (PRD). El accionista o administrador podrá constituirse para actividades promocionales y estar regulado por la normatividad en la materia (PRI).

FALLA DE ORIGEN

CUADRO 3.8

TEMA	PROPUESTAS						CONSENSOS	APROXIMACIONES	DISEÑOS
	PRI	PAN	PRD	PPCRN	PARM	PPS			
<p>CONTROLES FINANCIEROS</p>	<p>Crear un órgano de supervisión, norma y control de los recursos de los partidos, cada partido con un órgano de vigilancia y fiscalización; el máximo funcionario de los partidos de los países de habla hispano debe ser un ciudadano de los Estados Unidos del D.F.; los partidos no deben contar con un órgano de administración y de finanzas, sino con un departamento de finanzas, que debe ser el responsable de presentar informes financieros a la Cámara de Diputados del D.F.; la creación de un órgano de supervisión del sistema electoral.</p>	<p>Establecer reglas sobre la contabilidad interna de los partidos, cada partido con un órgano de vigilancia, así como el máximo funcionario de los partidos de los países de habla hispano debe ser un ciudadano de los Estados Unidos del D.F.; los partidos no deben contar con un órgano de administración y de finanzas, sino con un departamento de finanzas, que debe ser el responsable de presentar informes financieros a la Cámara de Diputados del D.F.; la creación de un órgano de supervisión del sistema electoral.</p>	<p>Obligar a los partidos a elaborar un presupuesto anual con programas específicos; los dirigentes de los partidos deben hacer declaraciones patrimoniales; crear un Tribunal de Cuentas con cinco miembros; al final de las campañas, candidaturas y partidos presentar un estado de sus cuentas para su revisión pública.</p>	<p>Crear una comisión de un órgano interno de los partidos para la obtención y administración de sus recursos; presentarse a la Dirección de Prevención de Infiltrados de los Estados Unidos de Norteamérica; al final de las campañas, candidaturas y partidos presentar un estado de sus cuentas para su revisión pública; La Dirección de Prevención de Infiltrados a los partidos la presentación de documentación sobre la veracidad de los reportados en veinte días se entregará el documento a un Cuerpo Comisivo de especialistas sobre la observación del financiamiento y que participará el Congreso General del PRI, presentará sus actividades y sus ingresos.</p>	<p>En favor de la creación de la Comisión de Supervisión del Financiamiento de los partidos con dos comisiones del Colegio de Contadores, dos congresos magistrados del D.F. y del Director Ejecutivo de Prevención de Infiltrados y Partidos Políticos.</p>	<p>Crear una Comisión de supervisión del financiamiento integrada por partidos en acuerdo con otros partidos.</p>	<p>Existe consenso sobre los puntos para fortalecer las fiscalizaciones en este tema.</p> <p>Recibir candidatos que están vacantes la obligación de los partidos políticos de presentar informes del destino y aplicación de los recursos públicos que se son asignados. Los cuales deberán presentarse a un órgano externo de fiscalización. Crear un sistema legal para la vigilancia y supervisión del financiamiento y del cumplimiento a los leyes para las campañas políticas; analizar la posibilidad de crear un órgano encargado de vigilar el manejo del financiamiento público a los partidos políticos.</p>	<p>Creación de una comisión mixta del órgano que regula los procesos electorales para la vigilancia, control y sanciones sobre el manejo del financiamiento a partidos (PRI, PAN, PPS).</p>	<p>El organismo encargado de vigilar el financiamiento del Tribunal Electoral Federal y de los partidos políticos se integrará por 5 miembros electos por la Cámara de Diputados (PRI). El órgano encargado de vigilar el destino del financiamiento mixto surgirá del órgano electoral (PRI, PAN, PPS, PT, CT, Y) Los integrantes del órgano de vigilancia serán elegidos por el Consejo General, a propuesta de las instituciones partidistas y sujetos a que se les requiera (PRI). Se establecerán particularidades distintas en cada proceso (PRI, PAN, PPS, PT, CT, Y).</p>

FALLA DE ORIGEN

**PROPUESTAS, CONSENSOS, APROXIMACIONES Y DISENSOS
DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS
SOBRE ALIANZAS, COALICIONES Y CANDIDATURAS COMUNES**

CUADRO 3.10

TEMA	PROPUESTAS						CONSENSOS	APROXIMACIONES	DISENSOS
	PRI	PAN	PRD	PFCRN	PARM	PPS			
ALIANZAS, COALICIONES Y CANDIDATURAS COMUNES	Preservar la identidad ideológica y programática de los partidos ante los ciudadanos, evitar coaliciones cercanas a uniones que no se sustenten en voluntad afianzada y convergencia ideológica.	Las propuestas	Democratización de la estructura y reglamentación que limite el derecho a la doble militancia con fines electorales, de acuerdo a la voluntad de los partidos políticos el carácter y magnitud de las condiciones y el momento en que se realicen las listas; simplificar el procedimiento para que los partidos políticos puedan participar conjuntamente en las elecciones, y modificar las normas que establecen las condiciones para	Los partidos políticos podrán confederarse, aliarse o unirse con el fin de constituir frentes para acciones electorales políticas y sociales de cualquier índole, mediante acciones y estrategias específicas y comunes; las condiciones relativas a las prerrogativas en materia de radio y t. v. cuando se trate de un solo partido; las menciones, en términos del código, son formas de agrupación; susceptibles de transformarse cuando o expresarse en partidos políticos; sólo podrán participar en elecciones con excepción de inscripción con un partido político; su registro se obtiene con diez mil unidades como mínimo, dos años de actividades públicas crecientes, depósitos de documentos programáticos, muestra participativa jurídica y los derechos y obligaciones que marca la ley.	Modificar las regulaciones para obtener coaliciones, alianzas y frentes; los requisitos actuales significativos o innecesarios.	Establecer como única condición para las candidaturas comunes o coaliciones, el requisito de existencia previa de un programa o plataforma electoral común, sustentado a su vez sobre puntos programáticos y prioridades que formen parte de los programas permanentes de los partidos que conforman; eliminar las condiciones en materia de condiciones que tiene la legislación vigente.			Se establecen particularidades distintas para la reglamentación de coaliciones (PRI, PRD, PARM, PPS, PFCRN)

FALLA DE ORIGEN

**PROPUESTAS, CONSENSOS, APROXIMACIONES Y DISENSOS
DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS
SOBRE ORGANISMOS ELECTORALES**

CUADRO 3.11

TEMA	PROPUESTAS						CONSENSOS	APROXIMACIONES	DISENSOS
	PRI	PAN	PRD	PFGRN	PARM	PPS			
REORGANIZACIONES ELECTORALES	<p>Proceder a la reorganización del Poder Judicial del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, disminuir las facultades discrecionales de los jueces civiles, penales y administrativos, las facultades de los jueces de familia y el Consejo Electoral, para permitir la declaración de los demandados y demandantes, mantener la capacitación y profesionalización, ubicación de los circuitos electorales aprobados por las autoridades judiciales, de los miembros de los Tribunales de Justicia.</p>	<p>Establecer mecanismos de supervisión y vigilancia permanente de los partidos a través de las actividades del JLE, las designaciones de directores ejecutivos y asesores a nivel de los comités regionales que conforman el sistema judicial, el Director General estará habilitado para ser jefe de comisión durante los días siguientes al retiro de su cargo.</p> <p>Cualquier cambio institucional para dotar a los jueces de familia y los comités distritales para los demandantes de las facultades de los jueces de familia.</p>	<p>La representación de los partidos políticos deberá ser paritaria en el órgano independiente y autónomo encargado de los procesos electorales, el Ejecutivo y Legislativo sin representaciones para que sea previsto una regulación por ciudadanos y partidos políticos. La presidencia estará a cargo de un Consejo Magistrado, designación de los miembros del Poder Judicial, el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, en cada entidad federativa, el CPEL, con una representación paritaria de los miembros de los partidos políticos.</p>	<p>Representación paritaria, los Comités del Poder Legislativo con derecho a voto; los comités regionales autónomos y por territorialidad y a propuesta del Poder Legislativo, mantener el carácter público y estatal de los organismos y controlar con la profesionalización y capacitación, los funcionarios involucrados en el proceso de compra y venta de espacios y publicidad institucional. Comités, instales uno por cada 600 electores, registre a dos representantes en cada Mesa Directiva.</p>	<p>Garantizar la independencia y autonomía de los organismos electorales, antes previsto en los facultades de las Juntas Generales para la Inspección de los Méritos de Causas, la Inspección será del 10% excepto en causas con menos de 200 votantes.</p>	<p>Establecer una comisión paritaria dentro del JLE en la que las decisiones se tomen por consenso, integración paritaria de los organismos, la presidencia a cargo del representante del Ejecutivo Federal, reducir el representante del Poder Legislativo, designación de los comités regionales a fin de disminuir aquellas que sean discrecionales.</p>	<p>El JLE conforma de todos los partidos para involucrar modificaciones en la materia.</p> <p>Reducir las facultades del máximo organismo electoral a fin de disminuir aquellas que sean discrecionales.</p> <p>Mantener la capacitación y profesionalización.</p>	<p>Integrar los organismos electorales en una instancia nacional con partidos y ciudadanos (PRD) mantener la presencia del Poder Ejecutivo Federal en la presidencia del máximo organismo electoral (PRI, PFGRN, PPS).</p> <p>Establecer un cuerpo técnico de calificación para capacitarlos y que de ellos salgan los Registradores de Causas (PAN, PRD), reducir el número de jueces que se nombran en las causas (PRI, PAN, PRD).</p>	<p>Integración del máximo organismo electoral solo con partidos y ciudadanos (PRD) prescindencia actual del órgano electoral por un Consejo Magistrado (PRD), se establece paritariedad entre partidos en las propuestas (PRI, PAN, PRD, PFGRN, PPS).</p>

FALLA DE ORIGEN

CUADRO 3.12

TEMA	PROPUESTAS						CONSENSOS	APROXIMACIONES	DISENSOS	
	PRI	PAN	PRD	PFCRN	PARM	PPS				
<p>EL ANÁLISIS ELECTORAL EN EL</p>	<p>Organizar de una segunda instancia en el futuro una de las elecciones, posibilidad de que se organice de una segunda con electoral por persona dentro al presidente de la mesa directiva o, en el futuro, mediante otras modalidades que una sea UNAFRA ALTERNADA o UNAFRA</p>	<p>Incluir al Consejo General para declarar la validez de las elecciones de diputados e Senadores, así como al Presidente de la República, cuando las haya recien tras planteadas</p>	<p>En cada uno de los 241 centros electorales, el CTE consista en la Comisión Distrital Ejecutiva, el Consejo Distrital y el Presidente del CTE, desaparición del Director General del IFE y en su lugar la operación de los acuerdos del Consejo General estaría encomendada a la Comisión General Ejecutiva, aumentar la capacitación y profesionalización en los organismos</p> <p>Crear un banco de candidatos en lugares de fácil ejercicio al extranjero; las acciones en que se dividen los distritos universales serán como máximo 300 electores; de modo que, se fortalecerán nuevas candidaturas en un mismo distrito o local, o en distritos por contingentes, cuando el número de electores sea suficiente en las listas electorales orgánicas o mixtas electorales; las designaciones de los nuevos directivos debe especificarse y hacerse por medio de la convocatoria, por medio electrónico y en forma pública; las personas que día del mes de marzo del año de la elección, en los comités distritales y locales y los representantes de los partidos; así como las listas en los organismos electorales distritales y estatales por representantes de cada; reducir el número de actos a hacer la lista nominal en el organismo electoral; la fabricación de la lista electoral será a cargo de una empresa, con una del mismo organismo electoral.</p>	<p>La ubicación será permanente y no podrá ser en otros distritos o en otros locales ni podrá utilizarse de los votos o representantes de los partidos para su funcionamiento.</p>	<p>Garantizar independencia y autonomía de los organismos electorales.</p>	<p>Presidencia a cargo de un representante del Ejecutivo Federal.</p> <p>Integración en forma paritaria.</p>				

FALLA DE ORIGEN

**PROPUESTAS, CONSENSOS, APROXIMACIONES Y DISENOS
DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS
SOBRE REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES**

CUADRO 3.13

TEMA	PROPUESTAS						CONSENSOS	APROXIMACIONES	DISENOS
	PRI	PAN	PRD	PFCRN	PARM	PPS			
REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES	<p>A favor de la clarificación de un nuevo procedimiento para la designación del Director del RFE, crear un Comité Ciudadano de Consulta, o un mecanismo para la vigilancia del padrón, el cual estaría integrado por 6 ciudadanos de reconocido prestigio y 6 representantes de la ciudadanía. A largo plazo, establecer la posibilidad de que los partidos políticos presenten lugares de influencia preestablecidos sobre el padrón por el RFE, recursos de los ciudadanos para solicitar su omisión o incorporación indebida al padrón, una lista de los defensores del padrón.</p>	<p>Establecer regulación similar al del Consejo Municipal para nombrar al cargo director del RFE, luego por la fotografía del elector en las listas nominales, darles un procedimiento obligatorio para la expedición de credenciales con fotografía, realizar la custodia de elector con fotografía por la calidad de identificación ciudadana.</p>	<p>El Director del RFE en el Consejo Ciudadano sin afiliación política, entrega lista de credenciales; reducir el tiempo de la segunda fase y contar con un sistema de seguimiento de expedición de credenciales; crear un Comité Ciudadano de Consulta, Supervisión y Evaluación para controlar el padrón.</p>	<p>El personal directivo y ejecutivo del Registro Federal de Electores sin afiliación política, crear un centro de información permanente a disposición de la ciudadanía.</p>	<p>Sin propuesta.</p>	<p>Todos los ciudadanos deben disponer de un credencial de elector.</p>	<p>Existe consenso de todas las partidos para introducir modificaciones en este tema.</p> <p>Proteger que el titular del RFE reuse características que aseguren la integridad de sus datos.</p>	<p>Crear un Comité Ciudadano de consulta sobre la elaboración del padrón electoral. (PRI, PRD).</p>	<p>Crear un centro de información sobre datos que maneja el RFE (PFCRN).</p> <p>El Director del RFE será un Consejo Ciudadano integrado por los dos tercios por parte del órgano central (PRI). Establecer que los partidos políticos tengan acceso irrestricto y permanente a la base de datos de la lista nominal (PAN).</p> <p>Reducir la 2ª fase nacional de acreditación y los tiempos de entrega de credenciales de elector (PRD).</p> <p>Diseñar un procedimiento para que los ciudadanos soliciten al RFE a incluir en el padrón y les expidan su credencial. Mantener la credencial de elector con fotografía por la calidad de identificación ciudadana (PAN).</p>

FALLA DE ORIGEN

**PROPUESTAS, CONSENSOS, APROXIMACIONES Y DISENSOS
DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS
SOBRE PROCESO ELECTORAL FEDERAL**

C U A D R O 3.14

TEMA	PROPUESTAS						CONSENSOS	APROXIMACIONES	DISENSOS
	PRI	PAN	PRD	PFCRN	PARM	PPS			
PROCESO ELECTORAL FEDERAL	<p>Proponer un organismo pluripartidario al calificar la casilla o del registro para la votación, en el caso de que se declare en el 1.º de la ley, o sea, cuando se declare la emergencia, para, hasta la implementación de las reformas que se estipulen en las leyes de reforma del proceso electoral, asegurar la garantía de confiabilidad, mediante el establecimiento de un sistema que permita la certificación de resultados electorales; establecer un sistema de información que permita la actualización de la información de la información, en caso de emergencia, realizar oportunamente el escrutinio y computo de la casilla en el C.º de Justicia.</p>	<p>Prohibir el uso de los colores nacionales en las boletines electorales, que las boletines electorales cuenten con un número impreso, y este número impreso, exhiber una sola vez en las mesas electorales de la jurisdicción, el centro del material de la elección deberá hacerse las impresiones de los boletines electorales, en presencia de los representantes de los partidos, y finalizar el proceso al voto, obligando a contar con muestras que se permitan, sancionar la designación de boletines y las prácticas que permitan el voto al día de la elección, modificar el 17º párrafo el registro si muestra de candidatos por las de principio.</p>	<p>Depositar el control del proceso en materia de credenciales, permitir el registro de candidatos independientes, modificar los procedimientos de distribución y control de la documentación electoral, prohibir toda práctica de bofetado al voto al día de la elección, flexibilizar para los partidos el registro y utilizar a sus representantes, contar con resultados preliminares el mismo día de la elección, el escrutinio de cómputo distal debe simplificar y agilizar; la casilla que utilice una diferente a la mostrada será eliminada y los integrantes sancionados.</p>	<p>Las restricciones de nominación de candidatos por renuncia; las listas deberán ser rubricadas o selladas por cada uno de los representantes de partidos, la falta de boletines será motivo de nulidad; reducir los plazos de entrega de los paquetes y documentación electoral y de presentación de resultados; ocupar los periodos del registro, derechos y prerrogativas como el registro constituyente o definitivo.</p>	<p>Prohibir resultados de los jurados electorales por la impugnación de los mismos Directivos de Casilla, impugnación del 10º de los meses directivos de casilla en donde haya menos de 200 votantes.</p>	<p>Establecer mecanismos que permitan el escrutinio de los resultados electorales.</p>	<p>Existe consenso de todos los partidos para introducir modificaciones en este tema.</p> <p>Establecer modificaciones en cuanto a:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.- Mejorar controles de las mesas electorales; 2.- Poner a disposición de electores para asegurar los mismos directivos de casilla; 3.- Constituir un sistema que permita la transmisión instantánea de los resultados. <p>Identificar los trámites que se siguen en las distintas fases del proceso electoral. Agilizar y hacer más expedita la presentación de los resultados. Buscar mecanismos y procedimientos que permitan un mayor control y confiabilidad de las inscripciones electorales. Sancionar el uso indebido de los materiales electorales.</p>		

FALLA DE ORIGEN

**PROPUESTAS, CONSENSOS, APROXIMACIONES Y DISENSOS
DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS
SOBRE PADRON ELECTORAL**

CUADRO 3.15

TEMA	PROPUESTAS						CONSENSOS	APROXIMACIONES	DISENSOS
	PRI	PAN	PRD	PFCRN	PARM	PPS			
PADRON ELECTORAL	<p>Las partidas de opere de propiedad empresa nacional para actividades sobre el padron y entrega de credos tales, clasificar de manera que permitan y definan de lo que se crea creación de registros parciales de vigilancia, error en el caso de violación de vigilancia o control para derivar las listas nominales a las juntas locales</p>	<p>Presidencia notaria de los partidos políticos en el Comité Nacional de Vigilancia Electoral, avocados de los partidos a la base de datos de las listas nominales, entregar la fotografía del elector en las listas nominales</p>	<p>Crear la Comisión Nacional de Vigilancia Electoral del Poder Judicial y el Centro Nacional de Control, promover la participación ciudadana en la elaboración y revisión, elaborar una lista nominal definitiva por casilla, publicar y entregar a los partidos</p>	<p>Chaladería a los 16 años; vigilancia del padrón, custodia y custodia a un cuerpo técnico sin afiliación política ni militancia; comparecer los listados con los registros del RFE; comparecer información entre partidos, RFE y Registro Civil.</p>	<p>Garantizar el derecho al voto de mexicanos en el exterior; acceso permanente de los partidos políticos a los listados nominales del padrón; vigilancia del proceso por los partidos políticos; mayor protección de la integridad para darle validez y definitividad; involucrar al Comité Ciudadano de Consulta y Supervisión.</p>	<p>Crear instancias que garanticen un solo voto por cada ciudadano; no incluir a los ciudadanos en los órganos de vigilancia del Padrón Electoral; no crear instancias paralelas a los órganos de vigilancia electoral.</p>	<p>Existe consenso de todos los partidos para introducir modificaciones en este tema.</p> <p>Mayor imparcialidad al Registro Federal de Electores y a su titular. Crear mecanismos a través del RFE de más transparencia y claridad a los procesos electorales.</p>	<p>Creación de nuevos mecanismos de vigilancia del Padrón Electoral con representación paritaria de los partidos y con la participación de los ciudadanos (PRI, PAN, PFD, PFCRN).</p>	<p>No incluir a los ciudadanos en los órganos de vigilancia del Padrón Electoral ni crear instancias paralelas (PPS).</p>

FALLA DE ORIGEN

**PROPUESTAS, CONSENSOS, APROXIMACIONES Y DISENOS
DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS
SOBRE OBSERVADORES ELECTORALES**

CUADRO 3.16

TEMA	PROPUESTAS						CONSENSOS	APROXIMACIONES	DISENOS
	PRI	PAN	PRD	PFCRN	PARM	PPS			
OBSERVADORES ELECTORALES	Crear y regularizar la figura del observador electoral nacional; establecer las normas para su acreditación.	Sin propuesta.	Debe asegurarse la presencia de los observadores como una demanda de la sociedad para dar transparencia a las elecciones nacionales.	Sin propuesta.	Sin propuesta.	Rechazar la presencia de observadores electorales.		Aceptar y regularizar la presencia de observadores electorales nacionales (PRI, PRD).	Existen opiniones diversas sobre la participación ciudadana en los procesos electorales (PRI, PAN, PSCRN, PPS).

FALLA DE ORIGEN

**PROPUESTAS, CONSENSOS, APROXIMACIONES Y DISENSOS
DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS
SOBRE JUSTICIA ELECTORAL**

CUADRO 3.17

TEMA	PROPUESTAS					CONSENSOS	APROXIMACIONES	DISENSOS	
	PRI	PAN	PRD	PFCRN	PARM				PPS
TRIBUNAL ELECTORAL	<p>Crear el Tribunal Electoral de pleno Jurisdicción para ser el órgano que dirija en última instancia los controversias en esta materia. Las resoluciones del Tribunal Electoral serán obligatorias y definitivas.</p>	<p>Integración del Tribunal Electoral por una Sala Central, con miembros de la Suprema Corte de Justicia, y Sala Regional, con magistrados de los Tribunales Unitarios Colegiados de Circuito, lo cual se crea como el órgano máximo de legalidad y plena jurisdicción, al que corresponde la calificación de las elecciones leídas en caso de impugnación.</p>	<p>Crear un Tribunal Superior Electoral que conozca y resuelva sobre los recursos de revisión de los Tribunales Colegiados; constituir un Tribunal Colegiado de Cuente; designar a los magistrados del Tribunal Superior, a propuesta de cualquier diputado y mediante el voto por mayoría calificada de los presentes en la Cámara de Diputados.</p>	<p>Tendrá a su cargo la vigilancia y calificación de las elecciones bajo las modalidades que surgen de la legislación; sus resoluciones serán el recurso de revisión hasta cinco días después de dadas a conocer; después serán definitivas e inatacables; la Sala Central será integrada por 21 magistrados y los regionales por 3. Para conocer 17 y 5 magistrados sea concurrente, respectivamente.</p>	<p>Sin propuesta.</p>	<p>Sin propuesta.</p>	<p>Se tienen registrados consensos entre las fracciones para introducir modificaciones en este tema.</p>	<p>Modificar la estructura actual (PAN, PRD, PFCRN). Crear un sistema de doble instancia para los Tribunales Electorales (PRD, PAN, PRD, PFCRN).</p> <p>Asignar al Tribunal la facultad de calificar las elecciones PAN, PRD, PFCRN.</p> <p>Constituir el Tribunal Federal Electoral como un órgano autónomo de plena legalidad y jurisdicción. (PRI, PAN, PFCRN).</p>	<p>Fortalecer la estructura actual y revisar sus facultades y procedimientos; otorgar facultades de calificación en caso de impugnación (PAN)</p>

CUADRO 3.18

TEMA	PROPUESTAS						CONSENSOS	APROXIMACIONES	DISENSOS
	PRI	PAN	PRD	PFCRN	PARM	PPS			
CONTINUIDAD ELECTORAL	<p>Reformular sobre los pactos electorales sucesivos en la ley, reestructurar el proceso o buscar la unidad, práctica de integración y garantías de los procesos electorales, ampliar el plazo previo al proceso electoral para que los candidatos, partidos, organizaciones o grupos electorales puedan interpretar mejor los recursos. También el recurso de impugnación interpretado por los tribunales electorales del IFE, como los recursos de impugnación de la Ley, en materia de impugnación de la figura de delictivo electoral, como resultado del Tribunal Electoral, como una parte del proceso electoral, como una parte del proceso de impugnación de los recursos de impugnación de la Ley, en materia de impugnación de la Ley.</p>	<p>Ampliar los comités de control constituidos en la actual legislación, incorporar irregularidades que hoy día no tienen solución, la demarcación de zonas electorales y las prácticas que surgen al amparo del voto el día de la elección; la ley establecerá un sistema de medidas de impugnación que dará definitividad a los pasos del proceso electoral y garantizará que los actos y resoluciones se sujeten a las prácticas legales, ampliar los medios procesales a todo tipo de proceso, así como otros recursos de declaración hecha por personas de autoridad más altas, ampliar el número de recursos de impugnación de la Ley, en materia de impugnación de la Ley, en materia de impugnación de la Ley, en materia de impugnación de la Ley.</p>	<p>En los dos años previos al proceso electoral, partidos y ciudadanos crearan los recursos administrativos de aclaración, revisión y apelación; durante el proceso electoral, partidos y ciudadanos contacten con los recursos administrativos de revisión y de apelación, suprimir el escrito de protesta, suprimir la competencia para resolver recursos de aclaración, revisión o apelación a los órganos que establece el código electoral; suprimir los plazos para presentación de recursos de impugnación, considerar el Consejo Federal Electoral y el Registro Nacional de Habitantes como partes para el trámite de recursos, establecer eventuales medidas de protección de la documentación pública y privada, como la sentencia, verbal, los juicios judiciales y personales legítimos y honestos, son también causas de nulidad cuando por violación a por escrito se obliga a tomar ciertos documentos, que los electores usen en una y otra casilla y cuando haya más de una casilla de los materiales empacados de preservar el material íntegro y los que elaboran el padrón electoral o los materiales de elección.</p>	<p>Establecer como causas de nulidad la alteración de actas de elección tanto como en fines como en cómputo total, la violación de actas en los paquetes electorales, mayor número de boletas electorales que actas las emisoras y la falta de actas.</p>	<p>Simplificación y mayor imparcialidad del sistema de medios de impugnación.</p>	<p>Que las demandas sobre irregularidades que presenten los partidos políticos que tengan un treinta y cuatro por ciento de impugnación que garantice un mayor legalidad de los procedimientos.</p>	<p>Estudiar los posibles ajustes al respecto a la Justicia Electoral, manteniendo los criterios básicos de unidad y de impugnación que garantice un mayor legalidad de los procedimientos.</p>	<p>Trabajar las sanciones electorales a los ordenamientos legales (PAN, PPS), ampliar los comités de control en la actual legislación (PAN, PFCRN).</p>	<p>Las fracciones electorales partidarias deben ser participativas en cada propuesta.</p>

FALLA DE ORDEN

**PROPUESTAS, CONSENSOS, APROXIMACIONES Y DISENOS
DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS
SOBRE CALIFICACION DE LAS ELECCIONES**

CUADRO 3.19

TEMA	PROPUESTAS						CONSENSOS	APROXIMACIONES	DISENOS
	PRI	PAN	PRD	PFCRN	PARM	PPS			
CALIFICACION DE LAS ELECCIONES	Eliminar el principio de auto calificación del Poder Legislativo eliminando la "Acta de Elecciones", pero que subsista para la calificación de la circular del Presidente de la República, los revocados distritales, locales y el Central del DE hasta los distritos como de su punto o senadores electos, a dar al Tribunal Electoral de facultades para emitir el correspondiente en la materia.	La calificación la llevará a cabo por el Consejo Electoral, el Tribunal Electoral más el responsable de la calificación en caso de impugnaciones.	Correr a cargo de los Tribunales Colegiados Electorales y del Tribunal Superior Electoral, sus resoluciones serán pódidas ser revocadas por sus órdenes, las TUE revocadas los recursos que actualmente compete a las salas y surtir la calificación de los diputados de Mayoría Relativa y la de miembros del TEE califique los de representación Proporcional y revocará las constancias de elecciones no impugnadas, se inicia una vez que se tengan los conteos distritales, regionales y de circunscripción.	El TFE hará la calificación de las elecciones tanto de Diputados como de Senadores en las unidades federativas la calificación se hará por los Tribunales Electorales, las resoluciones adoptadas el recurso de revisión, los recursos que sean remanidos tendrán el carácter de definitivos, la vigilancia y calificación se hará conforme a la legislación.	Eliminar el principio de auto calificación del Poder Legislativo.	Eliminar el principio de auto calificación del Poder Legislativo, la calificación será realizada por el órgano superior responsable de los procesos electorales.	Eliminar el principio de auto calificación del Poder Legislativo.	Incluir a los Tribunales electorales en el proceso de calificación. (PRI, PAN, PRD, PFCRN). Moverse facultades a los órganos del DE, para la calificación y el TFE para revocación de correspondencia (PRI, PAN, PPS). Eliminar los órganos electorales para el Poder Legislativo y mantener la calificación electoral del Presidente de la República. (PRI, PAN).	Se establecen particularidades distintas en cada programa. (PRI, PAN, PRD, PFCRN).

FALLA DE ORIGEN

**PROPUESTAS, CONSENSOS, APROXIMACIONES Y DISENSOS
DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS
SOBRE MECANISMOS DE CONSULTA POPULAR**

CUADRO 3.20

TEMA	PROPUESTAS						CONSENSOS	APROXIMACIONES	DISENSOS
	PRI	PAN	PRD	PFCRN	PARM	PPS			
MEJORAMIENTO DE CONSULTA POPULAR	Mantener los mecanismos actuales de consulta ciudadana	Sin propuesta	Establecer el referéndum como un mecanismo de sanción popular de los actos parlamentarios de gobierno, siempre que la autoridad debe quedar fuera de la vigilancia de los ciudadanos, quienes podrán solicitar su desaparición y actuar por medio de este mecanismo.	Considerar en la legislación actual el referéndum como mecanismo de aprobación de toda reforma constitucional, excepto derechos a la ciudadanía para iniciar leyes.	Dar facultades al Congreso para convocar a referéndum y plebiscitos.	Reformar la Constitución General de la República para incluir dos formas de consulta directa al pueblo como son el plebiscito y el referéndum, considerar el derecho de iniciativa ciudadana.		Establecer el referéndum como mecanismo de consulta popular (PRI), PFCRN, PARM, PPS. Establecer el derecho de ciudadanía a iniciar leyes (PFCRN, PPS).	

FALLA DE DISEÑO

**PROPUESTAS, CONSENSOS, APROXIMACIONES Y DISENSOS
DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS
SOBRE USO DE LOS SIMBOLOS Y LOS COLORES NACIONALES**

CUADRO 3.21

TEMA	PROPUESTAS						CONSENSOS	APROXIMACIONES	DISENSOS
	PRI	PAN	PRD	PFCRN	PARM	PPS			
UNIFORMIDAD EN LOS SIMBOLOS Y COLORES NACIONALES	Mantener la uniformidad vigente en la materia	Algunos partidos solicitaron el color del Labero. Pertenecían con fines electorales	Prohibir el uso, por parte de los partidos políticos, de los símbolos, emblemas y colores nacionales.	Sin propuesta	Modificar el uso del emblema y colores nacionales.	Sin propuesta			

FALLA DE ORIGEN

CONCLUSIONES

El Pluripartidismo en México, no es una simple salida a las confrontaciones políticas que se presentan en el seno de nuestra sociedad, por el contrario, es el camino que los mexicanos hemos decidido transitar, convencidos de que en la medida que las diferentes alternativas políticas actúan, el proceso revolucionario se verá fortalecido en todos los sentidos.

Mi propósito ha sido presentar un modelo o esquema comparativo de financiamiento, de acuerdo a la participación de cada uno de los partidos políticos más reconocidos dentro de la H. Cámara de Diputados.

Siendo rigurosos tenemos que aceptar el hecho de que la fuerza propulsiva de las elecciones de 1988 repercutió: en la elaboración del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE); en la formación del Instituto Federal Electoral como órgano autónomo; en la formación de un nuevo padrón electoral, en el empeño de entregar a los ciudadanos la credencial de elector con fotografía. Pero estos esfuerzos por loables que sean no son suficientes para sostener que la democratización en México está caminando. El otro gran tema que tiene que ver con las condiciones de la competencia es el del financiamiento a los partidos, y ello ligado al de los gastos en campaña. Hasta antes de la reforma lo único que se tenía regulado era el financiamiento público (no existía disposición alguna sobre financiamiento privado, mecanismos de información y supervisión, sanciones, etc.) y los gastos en campaña no tenían límite alguno.

En síntesis para que los partidos políticos puedan ofrecer a sus miembros la posibilidad de llegar al poder mediante el voto de los ciudadanos, estos necesitan allegarse de recursos económicos y/o apoyos, es decir se requiere del financiamiento para cumplir con todas sus actividades electorales.

Desde un punto de vista estrictamente personal, considero necesario introducir modificaciones en algunos aspectos del régimen vigente del financiamiento de los partidos políticos, en conclusión creo que sería necesario incrementar el monto del financiamiento por actividades generales de los partidos, con el propósito de fortalecer la preparación, participación y finanzas de los partidos. Asimismo considero que este financiamiento podría ser objeto de incremento anual en el mismo porcentaje del cual se deriva su calculo. Por otra parte, también es necesario que los partidos políticos lleven registros contables sobre el origen y destino de los recurso que reciben, con la finalidad de que la opinión pública este informada de estos aspectos, y más considerando que el financiamiento público representa recursos fiscales que cubre la ciudadanía.

Ahora, se contemplan 5 rubros para el financiamiento de los partidos: público, de la militancia, de simpatizantes, autofinanciamiento, y por rendimientos financieros. Queda prohibido el financiamiento que fluya de los poderes federales, de los estados y los ayuntamientos, de las dependencias y entidades públicas, de extranjeros, ministros de culto y asociaciones religiosas, organizaciones internacionales, de "las personas que vivan o trabajen en el extranjero" y de las empresas mercantiles. Las aportaciones a los partidos no serán deducibles de impuestos. Los partidos deberán presentar un informe de sus ingresos y gastos cada año y una Comisión del Consejo General del IFE será la revisora.

Los criterios del financiamiento público se mantienen, en lo fundamental, iguales. Entre el financiamiento de la militancia se contemplan las " aportaciones de sus organizaciones sociales ". Hasta un monto equivalente al 10% del financiamiento público total otorgado a los partidos podrá ser anónimo. Las aportaciones individuales no podrán ser superiores al 1% del monto total del financiamiento público otorgado a los partidos y el límite para las personas morales es del 5%. Las sanciones a los partidos las impondrá el Tribunal Federal Electoral (art. 49).

En caso de que se encontraran irregularidades en los estados financieros de algún partido, podría imponérsele una sanción administrativa consistente en una reducción del subsidio al que tiene derecho o a la suspensión temporal de la administración de alguno de los tipos de financiamiento, que preferentemente sea el de actividad electoral, debido a que este tipo de financiamiento no parte de bases igualitarias sino proporcionales.

Estas disposiciones tienden a crear un marco para regular los ingresos y gastos de los partidos. En materia del financiamiento público las cosas quedan prácticamente igual. Las prohibiciones para transferir recursos hacia los partidos, en general, resultan naturales y son producto del consenso, no obstante algunas quizá requerirán en el futuro una revisión, es el caso de la prohibición de donaciones a los mexicanos que vivan en el extranjero o a las empresas mercantiles.

La no deducibilidad de impuestos en las contribuciones a los partidos me parece una buena disposición. Ello ayuda a que los "grandes donadores" no se beneficien, pero, además, dadas las carencias del país, la deducibilidad debe ser para causas más apremiantes.

Las autorizaciones de contribuciones de las organizaciones sociales a los partidos, así, sin más, dado el estado de antidemocrática que se vive en las mismas, puede acabar erosionando los derechos individuales de sus integrantes.

Por primera vez en nuestra historia se pretende una fiscalización a los recursos financieros de los partidos. Se trata de una norma básica porque sin ella toda disposición en la materia se convierte en letra muerta. Que sea un informe anual, supervisado por el IFE y eventualmente con sanciones del Tribunal, parece un buen mecanismo.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- ALCOCER, V. Jorge : Dinero y Partidos, Edit. Nuevo Horizonte, 1ª Edic. México 1993, pp. 239
- 2.- BOURDEAU, Georges: Método de la Ciencia Política; Traducc. Juan Carlos Puig, 1a. Edic. Edit. Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1964, pp. 190.
- 3.- CAMACHO Solís Manuel: No cambiar el Régimen sino Reformarlo; Edit. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales U. N. A. M., México, 1988, pp. 35
- 4.- CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES; Comentado, Edit. Secretaría de Gobernación; México, 1991, pp. 126.
- 5.- CONCHELO, José Ángel: Los Partidos Políticos de México; Editorial F. C. E. 1a. Edic. México 1975 pp. 476
- 6.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS E. U. M.; Est. Senado de la República. México 1991, pp. 279
- 7.- DUVERGER, Maurice: Los Partidos Políticos; Edit. F. C. E., 13ª reimpresión. México 1992. pp. 461

- 8.- FUENTES, Díaz Vicente: Los Partidos Políticos en México, México, 1982, Edit. Antiplano, pp. 142
- 9.- GONZÁLEZ, Casanova, Pablo: El Estado y los Partidos Políticos en México, 2a. Edic., Edit. ERA, México 1982, pp. 178
- 10.- I. PURGOS, J. M. García Aguardia, Pantoja Moran, D.: El Régimen Constitucional de los Partidos Políticos, México 1976, Edit. UNA pp. 215
- 11.- LAJOVS, Alejandra: Los Partidos Políticos en México, México 1985, Edit. Premia, pp. 122
- 12.- Ley Federal Electoral, Fundamentos, Organismos y Procedimientos, México 1982, Edit. Com. Fed. Elec. pp. 191
- 13.- MEYER, Lorenzo; Reyna, José Luis (Coordinadores): Los Sistemas Políticos en América Latina, México 1989, Edit. Siglo XXI, 1a. Edic., pp. 390
- 14.- MEZA, Gilberto y Antonio Padilla: Los Nuevos Electores (Actores Sociales e Insurgencia Municipal en el México de los 80's), México 1981, Edit. El Nacional, 1a. Edic., pp. 171
- 15.- MOLINAR, Horcasitas Juan: El Tiempo de la Legitimidad (Elecciones, Autoritarismo y Democracia en México), México 1991, Edit. Cal y Arena, 1a Edic., pp. 265

- 16.- MORENO, Daniel: Los Partidos Políticos del México Contemporáneo (1916-1982), México 1982, Edit. SEDENA, 8a. Edic. pp. 413
- 17.- MURILLO, Soveranis, Manlio Fabio: La Reforma política Mexicana, México 1977, Edit. Diana, 1a. Edic. pp. 165
- 18.- Norberto Bobbio, (El Futuro de la Democracia; Edit. F. C. E., Edic. 3a reimpresión México 1992 pp. 138
- 19.- NUÑEZ, Jiménez Arturo: El Nuevo Sistema Electoral Mexicano, México 1991, Edit. F. C. E., 1a. Edic. pp. 345
- 20.- O. RABASA, Emilio; CABALLERO, Gloria: MEXICANO: Esta es tu Constitución; Edt. Porrúa, 8a. Ed. México 1993, pp. 398
- 21.- OSORIO, Marbán Miguel: Partidos y Organizaciones Políticas de México; Cámara de Diputados LIII Legislatura, serie: Estudios Políticos México 1987, pp.122
- 22.- PATIÑO, Camarena Javier: Análisis de la Reforma Política, México 1980, Edit. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 120
- 23.- REYES, Heróles Federico: Los Partidos Políticos Mexicanos en 1991, México 1991, Edit. F. C. E., pp. 215

- 24.- RODRÍGUEZ, Araujo Octavio: La Reforma Política y los Partidos en México, México 1982, Edit. Siglo XXI, pp. 253
- 25.- RUIZ, Massieu José Francisco: Normación Constitucional de los Partidos Políticos, México 1988, Edit. UNAM, pp. 138
- 26.- SERRANO, Migallón Fernando: Legislación Electoral Mexicana (Génesis e Integración), Edit. Porrúa, 1a. Edic. México 1991, pp. 1017
- 27.- Tendencias Contemporáneas del Derecho Electoral en el Mundo: Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral; U. N. A. M., México 1993 pp. 892
- 28.- Tomado del Documento Presentado por el Dip. Cesáreo Morales García, del P. R.I. durante la reunión de la Comisión Plural para la Consolidación de la Democracia Electoral; 25 - marzo - 1993. pp. 115
- 29.- Tomado de las propuestas del P. A. N. para las reformas Político - Electorales. Documento Presentado ante la H. Cámara de Diputados, marzo de 1993, pp. 70
- 30.- VALENZUELA, Georgette José: Legislación Electoral Mexicana 1812-1921 (Cambios y Continuidades), México 1992, Edit. Instituto de Investigaciones Sociales U. N. A. M., 1a. Edic., pp. 91