

37
24.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLAN**



**"FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLITICOS
EN EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL DE 1994
EN MEXICO"**

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 :

RUBEN MARTINEZ SANCHEZ

ASESOR: LIC. JUAN TORRES LOVERA



NAUCALPAN DE JUAREZ, EDO. DE MEXICO

1997

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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.

DEDICATORIA

Con cariño y admiración a mi madre, la señora

JUANA SÁNCHEZ CANO,

a mi abuela, la señora

ISIDORA CANO MORLÁN

y a mis hermanos

DINORA Y JORGE

ÍNDICE

	PÁG.
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1 TEORIZACIÓN Y CONTEXTUALIZACIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS EN MÉXICO	
1.1. Definición de los partidos políticos	7
1.2. Génesis histórica de los partidos políticos	10
1.3. Funciones de los partidos políticos	18
1.4. Clasificación de los partidos políticos	22
1.5. Origen y evolución de los partidos políticos mexicanos	25
1.6. El régimen político mexicano	53
CAPÍTULO 2 ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y CONTEXTUALIZACIÓN DEL FINANCIAMIENTO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS	
2.1. Definición de financiamiento a los partidos políticos	59
2.2. Clases de financiamiento a los partidos políticos	60
2.3. Control del financiamiento a los partidos políticos	68
2.4. El financiamiento a los partidos políticos en algunos países de Europa y América	70
2.5. El financiamiento a los partidos políticos en México	87
CAPÍTULO 3 EL FINANCIAMIENTO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LAS ELECCIONES FEDERALES DE 1994	
3.1. El escenario sociopolítico de los comicios federales de 1994	113
3.2. El financiamiento público a los partidos políticos	119
3.3. Los topes a los gastos de campaña de los partidos políticos	130

3.4. La supervisión de los recursos financieros de los partidos políticos	133
3.5. El financiamiento a los partidos políticos y la democracia	151

CAPÍTULO 4
EL ACCESO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL DE 1994

4.1. El acceso al tiempo gratuito en los medios de comunicación	156
4.2. Contratación de tiempos en los medios electrónicos	161
4.3. Cobertura noticiosa a los partidos políticos	163
4.4. Programas públicos e impacto electoral	172
4.5. Otras formas de financiamiento a los partidos políticos	177

CAPÍTULO 5
LA REFORMA POLÍTICA DEL ESTADO MEXICANO

5.1. Las elecciones de Tabasco	181
5.2. El diálogo nacional para la reforma política del Estado	184
5.3. La reforma electoral y el financiamiento a los partidos políticos	188
5.4. Propuestas de algunos sectores políticos y sociales sobre el financiamiento a los partidos políticos	201

CONCLUSIONES	217
BIBLIOGRAFÍA	232
HEMEROGRAFÍA	236
DOCUMENTOS	240

INTRODUCCIÓN

Todo estudio sobre el proceso electoral federal de 1994 en México no puede soslayar el financiamiento a los partidos políticos. La relevancia del tema parte de una premisa básica: el papel insustituible que desempeñan los partidos políticos en los procesos electorales que se efectúan en las democracias modernas. El financiamiento a los partidos políticos genera diversos problemas que influyen, entre otros aspectos, en su capacidad de actuación, en la legitimidad de sus ingresos o en la igualdad de oportunidades en la competencia electoral y, en un orden más general, en sus relaciones con la sociedad y el Estado.

El objetivo del presente trabajo consiste en efectuar un análisis del financiamiento a los partidos políticos en las elecciones federales de 1994 en México, así como de sus antecedentes inmediatos y sus consecuencias más importantes. Se ha partido de la hipótesis: las condiciones de la competencia electoral en los comicios nacionales de 1994, se caracterizaron por la falta de equidad en la asignación del financiamiento público y privado a los partidos políticos, permitiéndole al PRI conservar el poder. El estudio se refiere al financiamiento a los partidos políticos, ya que dicha temática es una fuente inagotable de controversia y litigio, principalmente después de las elecciones de 1994, debido a las condiciones de desigualdad en la obtención y utilización de recursos entre los institutos políticos participantes en la competencia política. Por su trascendencia y con base en las experiencias derivadas del proceso electoral federal de 1994, es necesario profundizar en el estudio del financiamiento a los partidos para contribuir a definir, en la medida de lo posible, las condiciones de competencia más

equitativa que permita avanzar hacia la consolidación de un sistema de partidos en México.

El principal objetivo de un partido político es la toma del poder, a fin de convertir en actos de gobierno sus postulados y programas. Ello es posible únicamente con el triunfo en los procesos electorales mediante la conquista del mayor número de votos. En este sentido, los recursos económicos con los que cuentan los partidos políticos se han convertido, en la actualidad, en los insumos más importantes para lograr el propósito deseado. Dichos recursos económicos constituyen el acervo de dinero y bienes a los que se llama financiamiento a los partidos políticos. En el debate actual sobre las cuestiones electorales se utilizan diferentes denominaciones para referirse a este tema, entre otros: "financiación de los partidos políticos", "financiamiento político", "finanzas partidistas", etc. Sin embargo, en el presente trabajo se utiliza la denominación "financiamiento a los partidos políticos", debido a que es la forma más aceptada en el ámbito jurídico y entre los especialistas mexicanos en la materia.

En un principio, el financiamiento a los partidos políticos en el mundo estuvo sujeto a las leyes propias del mercado, es decir, al libre juego de circulación de capitales entre la sociedad civil y los partidos políticos. De esta forma, los partidos políticos cumplían con el propósito de allegarse recursos sin que el financiamiento fuera objeto de una reglamentación específica, generándose paulatinamente dos problemas fundamentales: en primer lugar, un clima de desigualdad muy intensa entre los partidos políticos, debido a que mientras algunos recibían una fuerte cantidad de ingresos, otros carecían de los medios más elementales para subsistir en la escena política. Por otra parte, la libertad de la que gozaban los partidos

políticos para obtener recursos derivó en una falta absoluta de control sobre las fuentes de los mismos.

Ante los problemas surgidos por la falta de control en materia de financiamiento a los partidos políticos, diversas legislaciones electorales en el mundo han sufrido reformas desde la década de los años sesenta. Por una parte, para corregir las desigualdades entre el monto de recursos de distintos partidos políticos, surgió el financiamiento público; en este sentido, el Estado destina una parte de su presupuesto para dar el apoyo económico a los partidos políticos. Por otro lado, se han establecido una serie de obligaciones encaminadas a hacer transparente el origen de los recursos de los partidos políticos: la identificación y la reglamentación de las diversas fuentes de financiamiento; el establecimiento de controles mediante órganos e informes; la creación de sanciones para quien incurra en violaciones a la legalidad vigente en la materia.

En México, desde 1963, se contempló en la ley electoral el otorgamiento de algunas exenciones de impuestos a los partidos políticos. En 1973 se introdujo el concepto de prerrogativas para denominar los beneficios concedidos por el Estado a los partidos políticos, tales como las franquicias postales y las telegráficas, así como el acceso a los medios de comunicación (radio y televisión) durante los periodos electorales.

En la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), de 1977, dichas prerrogativas fueron reglamentadas más ampliamente; de esta manera los partidos políticos tuvieron derecho a carteles, folletos, espacios para propaganda y locales para sus reuniones,

etc. Es claro observar que los apoyos previstos en la ley electoral eran fundamentalmente en especie (financiamiento público indirecto).

En el Código Federal Electoral de 1986 se incluyó en las prerrogativas de los partidos políticos el financiamiento en efectivo (financiamiento público directo), mediante una fórmula ligada a la elección de diputados federales de mayoría relativa. Posteriormente, con la aprobación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), en 1990, se ampliaron las prerrogativas de los partidos políticos, particularmente en materia de financiamiento público directo, determinándose cuatro fórmulas para su otorgamiento: por actividad electoral, por actividades generales como entidades de interés público, por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos y por actividades específicas como entidades de interés público. A estas fórmulas habrá de agregarse una más, con la reforma electoral de 1993, la que se refiere al desarrollo de los partidos políticos. Con motivo de las reformas de 1993 el COFIPE no sólo regula el financiamiento público, también se ocupa del financiamiento, que proviene de otras fuentes; así se configuran cuatro rubros de financiamiento que no provienen del erario público y, que pueden ser por la militancia, por los simpatizantes, por autofinanciamiento y por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos. Otros aspectos importantes incluidos en la reforma electoral de 1993 son los que se refieren a la transparencia y el control de los apoyos financieros destinados a los partidos políticos.

En la actualidad, los sistemas políticos en el mundo, tanto los democráticos como los que aspiran a niveles superiores de democracia, se enfrentan al aspecto medular de la transparencia y de la limpieza e

imparcialidad de las reglas del juego político. Los asuntos del financiamiento a los partidos políticos han sido motivo de inestabilidad y crisis en varios países: gobiernos arrinconados por escándalos que los implican en operaciones financieras delictivas (en Estados Unidos, Brasil, Colombia), expresidentes o primeros ministros que luchan por eludir la acción de la justicia (en España, Venezuela, Japón), partidos al borde de la desaparición y sistemas políticos enteros precipitados por causa de organizaciones partidistas implicadas en ilícitos financieros (en Italia). En México, el tema del financiamiento a los partidos políticos es objeto de discusión por la necesidad de generar mejores condiciones de equidad entre los institutos políticos para fortalecer la competencia electoral. De acuerdo a la teoría política, el sistema de partidos requiere fundarse en la igualdad de condiciones, traducida en la igualdad de oportunidades que garantice a los partidos intervenir en el juego político, así como hacer nítido el origen de los recursos de los partidos, porque persisten en el país serios problemas de corrupción, tanto en el manejo estatal como en la grave cuestión del narcotráfico.

En el capítulo 1 se define lo que es un partido político y se analiza su origen, clases y funciones. Asimismo, se hace una breve descripción del origen y evolución de los partidos políticos que participaron en el proceso electoral federal de 1994 en México. También se efectúa una descripción del régimen político mexicano.

En el capítulo 2 se define el financiamiento a los partidos políticos y son analizadas sus modalidades, así como los mecanismos de control de las finanzas partidarias. También se hace un estudio comparativo del

financiamiento a los partidos políticos en otros países y es descrita la evolución de la legislación electoral en materia de financiamiento.

En el capítulo 3 se analizan los acontecimientos coyunturales más sobresalientes que repercutieron en los comicios federales de 1994. Por otra parte, se examina la asignación del financiamiento público a los partidos en el trienio de 1992 a 1994, así como la supervisión de los recursos financieros utilizados por los institutos políticos. También se analiza la relación que existe entre el financiamiento a los partidos políticos y la democracia.

En el capítulo 4 se efectúa un análisis del acceso de los partidos a los medios de comunicación en el proceso electoral federal de 1994 y del impacto que tuvieron los programas públicos en los electores. Además, se describen otras formas de financiamiento, privativas del Partido Revolucionario Institucional, no previstas por la ley.

En el capítulo 5 se estudian las elecciones del estado de Tabasco en lo relativo al supuesto derroche de recursos por parte del PRI y el diálogo nacional para la reforma del Estado en materia de reforma electoral. Asimismo, se realiza una revisión de las propuestas de algunos sectores políticos y sociales, en torno al financiamiento a los partidos políticos, que hicieron del conocimiento público en el marco de la discusión sobre la reforma electoral federal.

CAPITULO 1

TEORIZACIÓN Y CONTEXTUALIZACIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS EN MÉXICO

1.1. DEFINICIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

En primer término es conveniente averiguar el origen y la evolución de la palabra "partido", para poder determinar con precisión cuál es su significado moderno. La palabra "partido" deriva del verbo latino *partire* que significa dividir; empero, no entró en el vocabulario de la política sino hasta el siglo XVII. Otro término con una connotación etimológica similar es el de "secta", que viene del latín, *secare*, que significa separar, cortar o dividir. En suma, el vocablo "partido" expresa fundamentalmente la idea de *parte*, que posteriormente surge en el francés como *partager*, que significa compartir y en el inglés como *partaking* (participación).¹

Después, cuando "parte" se convierte en "partido" el término se vuelve ambiguo y significa, de la derivación de *partire*, dividir, pero también se asocia con participar y compartir. La anterior descripción lingüística se complicó aún más cuando la palabra "secta" fue semimarginada del lenguaje político, mientras que "partido" se aceptó más. De esta manera, durante el siglo XVII el vocablo "secta" se vinculó con la religión, al adoptar la palabra "partido" en parte el significado que anteriormente tenía aquel, lo cual vino a reforzar la asociación del término "partido" con la idea de

¹SARTORI, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*, volumen I, Madrid, Alianza Editorial, 1980, pp. 20-21.

división y partición. Bajo estas condiciones "partido" y "facción" comenzaron a confundirse.

Sin embargo, según Giovanni Sartori, en términos etimológicos y semánticos "facción" y "partido" no significan lo mismo. La palabra "facción" viene del verbo latino *facere* (hacer o actuar) y con el tiempo llegó a significar, para los autores que escribían en latín, un grupo político dedicado a un *facere*, perturbador y nocivo, a "actos siniestros".² Estas explicaciones aclaran por qué la palabra "partido" tuvo, casi desde su ingreso al vocabulario político, una connotación más suave y menos peyorativa que "facción"; no obstante autores como Bolingbroke y David Hume utilizaron indistintamente ambos términos.

El pensador político que aclaró la confusión terminológica y conceptual de la palabra "partido" fue Edmund Burke, quién estableció lo siguiente:

"Un partido es un cuerpo de hombres unidos para promover, mediante su labor conjunta, el interés nacional sobre la base de algún principio particular acerca del cual todos están de acuerdo".³

Por su parte, Max Weber consideró que los partidos son:

"...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 fines objetivos o el logro de ventajas personales o ambas cosas)".⁴

²*Ibidem*, p. 20.

³*Ibidem*, p. 28.

⁴WEBER, Max, *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984, p. 228.

Para Carl J. Friedrich, un partido político es:

"...un grupo de seres humanos que tienen una organización estable con el objetivo de conseguir o mantener para sus líderes el control de un gobierno y con el objeto ulterior de dar a los miembros del partido, por medio de tal control, beneficios y ventajas ideales y materiales".⁵

Lucio Mendieta y Nuñez sostiene:

"...el partido político es una agrupación temporal o permanente de ciudadanos guiados por un líder de acuerdo con un programa de principios y mediante la retención o la conquista directa del poder estatal, o ejerciendo influencia en las orientaciones del mismo".⁶

A su vez, Andrés Serra Rojas señala:

"Un partido político se constituye por un grupo de hombres y mujeres que son ciudadanos en el 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".⁷

Joseph La Palombara, citado por Jean Charlot, considera cuatro criterios esenciales que definen a un partido político: una organización durable, por lo que quedan excluidos los clanes, clientelas, facciones o camarillas que desaparecen con sus fundadores o dirigentes; una organización completa, que implica la existencia de una estructura central y unidades de organización a nivel local, característica que lo diferencia de un grupo parlamentario; la voluntad deliberada de ejercer directamente el poder, de manera exclusiva o compartida, a nivel local o nacional, en el sistema político vigente o en otro distinto, característica que lo distingue de un grupo de presión que sólo busca influir en el poder; por último, una voluntad de buscar el apoyo popular, sea a nivel de militantes o de

⁵MONTERO, Zendejas Daniel, *Estado, democracia y partido*. México, B. Costa-Amic Editor, 1979, p.89.

⁶MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio, *Los partidos políticos*, México, Porrúa, 1985, p. 89.

⁷ANDRADE, Sánchez Eduardo, *Introducción a la ciencia política*, México, Harla, 1983, pp. 86-87.

electores, lo que excluye a los clubes políticos que son laboratorios de ideas.⁸

Para Giovanni Sartori un partido político es:

"...cualquier grupo político identificado por una etiqueta oficial que presenta a las elecciones, y puede sacar en elecciones (libres o no) candidatos a cargos públicos".⁹

Como puede apreciarse, cada autor incluye los aspectos que considera determinantes en la definición de los partidos políticos. De las concepciones citadas, las más relevantes, por ser las más completas y generales, son la de Joseph La Palombara y la de Giovanni Sartori, en especial la última, al acercarse al ideal de una definición que consiste en lograr un equilibrio entre los elementos esenciales de un partido y las exigencias de concisión.

Visto lo anterior, se podría considerar que un partido político es una agrupación de individuos con una organización estable y una estructura a diferentes niveles, que participa en la lucha por el poder y en la formación de la voluntad política del pueblo, principalmente a través de los procesos electorales.

1.2. GÉNESIS HISTÓRICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Al pretender realizar indagaciones sobre algún fenómeno político, una de las primeras cuestiones que se presentan es desentrañar sus orígenes.

⁸CHARLOT, Jean, *Los partidos políticos*, México, Hispánicas, 1987, pp. 7-9.

⁹SARTORI, Giovanni, *op. cit.*, p. 91.

Los fenómenos políticos, al igual que las instituciones, están en constante evolución y, en ocasiones, una institución se desarrolla de tal forma, que su sentido original se pierde en el transcurso del tiempo. Por esto, aclarar las condiciones en qué surgieron los partidos políticos permitirá comprender mejor su naturaleza, funciones, organización e ideología.

Joseph La Palombara y Myron Weimer, citados por David Pantoja Morán, distinguen tres tipos de teorías que explican el origen de los partidos políticos: "institucionales", de "situación histórica" y "desarrollistas".¹⁰ Las teorías "institucionales" explican el origen de los partidos políticos en relación con la evolución de los grupos parlamentarios. Las teorías de "situación histórica" acentúan la importancia que tienen las crisis históricas en la formación de los partidos políticos. Las teorías "desarrollistas" se caracterizan por vincular el surgimiento de los partidos con procesos globales de desarrollo y modernización.

Maurice Duverger, el autor más representativo de las teorías "institucionales", señala:

"De hecho, los verdaderos partidos datan de hace apenas un siglo. En 1850, ningún país del mundo (con excepción de los Estados Unidos) conocía partidos políticos en el sentido moderno de la palabra: había tendencias de opiniones, clubes populares, asociaciones de pensamiento, grupos parlamentarios, pero no partidos propiamente dichos. En 1950, éstos funcionaban en la mayoría de las naciones civilizadas, esforzándose las demás por imitarlas".¹¹

¹⁰PANTOJA, Morán David, "La constitucionalización de los partidos políticos. Un marco teórico para su discusión y explicación, con algunas referencias al derecho positivo", en *El régimen constitucional de los partidos políticos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1975, p. 49.

¹¹DUVERGER, Maurice, *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 15.

Por otra parte, el mismo autor afirma que los partidos surgen junto con las instituciones democráticas modernas:

"En general, el desarrollo de los partidos parece ligado al de la democracia, es decir, a la extensión del sufragio popular y de las prerrogativas parlamentarias".¹²

Ambas innovaciones propiciaron que las asambleas políticas adquirieran una mayor importancia y complejidad. De esta manera, al adquirir los miembros de las asambleas fuerza política e independencia, comenzaron a formar grupos parlamentarios con diputados que sustentaban ideas e intereses afines. Por otro lado, la extensión del sufragio a un mayor número de personas hizo necesario organizar a estas últimas para que conocieran mejor a los futuros parlamentarios y también, para que proyectarán mejor su fuerza electoral. Así, en un primer momento nacieron los grupos parlamentarios y posteriormente, del electorado surgieron los comités electorales. El mencionado proceso de gestión de los partidos se completó en otra etapa, cuando se estableció una relación permanente entre el grupo parlamentario y el comité electoral, lo cual dio origen al partido político en su concepción moderna.

Los ejemplos más representativos de partidos de origen parlamentario-electoral fueron:

"...en Gran Bretaña, el Liberal y el Conservador; en la Alemania de Bismark, los partidos Liberal Nacional y el Progresista; en el Japón posterior a Takugawa, los partidos de igual nombre que los alemanes mencionados; en Estados Unidos los partidos Republicano y Demócrata; en los países escandinavos los primeros partidos conservadores del siglo XIX; en Italia el Partido Liberal que surgió también en ese siglo".¹³

¹² *Idem.*

¹³ RODRÍGUEZ, Araujo Octavio, *Partidos políticos*, México, (Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas), núm. 42, Coordinación de Humanidades, UNAM, 1986, p. 7.

Una vez examinado el origen de los partidos en el marco parlamentario y electoral, conviene enunciar algunos de los factores que impulsaron la formación de los grupos parlamentarios y de los comités electorales, tales como la procedencia geográfica, la ideología política, la clase social, el interés político e incluso la corrupción.

Maurice Duverger también analiza el partido de origen exterior que nace, a diferencia del de origen parlamentario-electoral, de una institución existente, cuya actividad propia se sitúa fuera de las elecciones y del parlamento.¹⁴ Entre las principales instituciones exteriores que influyen en la creación de un partido político de este tipo están, entre otras, los sindicatos, las cooperativas agrícolas y grupos profesionales de campesinos, las sociedades de pensamiento y las agrupaciones de intelectuales, las iglesias y sectas, las asociaciones de antiguos combatientes, las sociedades secretas y agrupaciones clandestinas y, los grupos industriales y comerciales. De esta manera, por no citar sino los casos más ostensibles, los sindicatos han dado lugar a los partidos obreros, como el partido laborista británico; del campesinado surgieron partidos agrarios en los países escandinavos y en Europa Central, en Suiza y en Australia; de las organizaciones clandestinas, nada menos que el Partido Comunista de la Unión Soviética; además, de las iglesias y de los grupos capitalistas no pocos partidos de derecha.

Las condiciones que originan el surgimiento de los partidos políticos determinan en gran medida sus características.¹⁵ Según Maurice Duverger, los partidos de origen exterior son centralizados y los partidos de origen

¹⁴DUVERGER, Maurice, *op. cit.*, p. 22

¹⁵*Ibidem*, p. 26-29.

parlamentario-electoral son descentralizados. La diferencia radica en que los primeros nacen desde arriba y los segundos parten de la base. En los partidos políticos de origen exterior, su organización es determinada por un centro existente, mientras que en aquellos partidos de origen parlamentario-electoral el centro no existe, debido a que es creado con los grupos parlamentarios y los comités electorales.

Una segunda diferencia entre el partido de origen parlamentario-electoral y el de origen exterior, es la mayor coherencia y disciplina de este último. Según Maurice Duverger, esto se explica porque el partido de origen exterior dispone de una organización que relaciona a todas las células de base, diferente al de origen parlamentario-electoral, que debe partir casi de la nada para su organización.

Una tercera diferencia entre el partido político de origen parlamentario-electoral y el de origen exterior surge del papel que en ellos juega el grupo parlamentario, así como de las actividades electorales y parlamentarias del primero, que al formarse bajo el impulso de los parlamentarios, estos desempeñan en él un papel esencial. El partido de origen exterior se encuentra menos influido por el grupo parlamentario por haberse originado fuera de él. Los asuntos que están sujetos a discusión en las legislaturas son el objetivo primordial del partido de origen parlamentario, mientras que para el de origen exterior, la conquista de escaños en la asamblea política es, aunque importante, sólo uno más entre sus objetivos.

La validez del modelo sobre la génesis de los partidos políticos, propuesto por Maurice Duverger, ha sido puesto en duda por un estudio

comparativo de Kenneth Janda, que abarcó a 277 partidos, de los que 72 eran africanos y 205 del resto del mundo y, donde se comprobó que la mayoría de los casos estudiados no se ajustaban al modelo institucionalista de dicho autor, debido a que sólo examinaba el origen de los partidos en las democracias parlamentarias de países industrializados y de gran tradición política, como es el caso de los Estados Unidos de 1830, de la Inglaterra de 1832 y 1867, y de la Francia de 1848.¹⁶

Las teorías de "situación histórica" buscan el origen de los partidos políticos en las crisis históricas. Dowse y Hughes señalan que las crisis de legitimidad, de participación y de integración generan la formación de partidos.¹⁷ La crisis de legitimidad supone la necesidad de allegarse apoyos populares para justificar una posición contestataria del orden vigente. Así, el movimiento que culminó en la Revolución Francesa es un ejemplo de una crisis que dio origen a partidos políticos.

La crisis de participación aparece cuando nuevos grupos sociales formulan demandas que no son suficientemente atendidas, provocándose así la necesidad de crear organizaciones políticas que canalicen esta participación y hagan posible que dichas demandas sean escuchadas. Tal es el caso de los sindicatos o las cooperativas que, con la extensión del sufragio, originaron partidos políticos que buscaban participar en la toma de decisiones políticas.

¹⁶CHARLOT, Jean, *op. cit.*, pp. 10-11.

¹⁷ANDRADE, Sánchez Eduardo, *op. cit.*, p. 95.

La crisis de integración se manifiesta cuando minorías étnicas asentadas en un territorio específico, sienten la necesidad de organizarse políticamente. Esto ocurre con los francocanadienses en Quebec.

Joseph La Palombara es el autor más representativo de las teorías "desarrollistas", quien ha sostenido que los partidos emergen del proceso de desarrollo, de la culminación de los procesos de modernización económica, política y social.¹⁶ El partido de masas, en opinión de La Palombara, es resultado de la Revolución Industrial. Bajo este contexto, la aparición de la sociedad industrial propició el desarrollo urbano, que a su vez originó el surgimiento de organizaciones de masas que buscaban participar en la vida política. Asimismo, las concentraciones industriales facilitan la movilización de masas con fines políticos. Por otro lado, los efectos técnicos de la industrialización sobre los transportes, las comunicaciones y la educación, aumentan el número de personas que desean participar en el gobierno.

Las teorías de "situación histórica" y las "desarrollistas" constituyen un adelanto teórico con respecto a las ideas de Maurice Duverger, al considerar otros elementos que propician también la génesis de partidos. Empero, los partidos políticos modernos, aunque son resultado de la relación de los grupos políticos con el parlamento, fueron condicionados por los procesos de formación de los Estados nacionales y por los de modernización, que ocurrieron en el mundo occidental durante los siglos XVIII y XIX.

¹⁶PANTOJA, Morán David, *op. cit.*, pp. 50-51.

Por otra parte, Rodrigo Borja señala que en el desarrollo histórico de los partidos políticos se requiere distinguir dos etapas: la del siglo XIX y la del siglo XX.¹⁹ En la primera etapa se desarrollan los partidos de cuadros y en la segunda, los partidos de masas. Maurice Duverger establece:

"La distinción de los partidos de cuadros y los partidos de masas no descansa en su dimensión, en el número de sus miembros: no se trata de una diferencia de tamaño, sino de estructura".²⁰

A principios del siglo XX, con la incorporación de grandes masas en la política, se fue transformando la estructura y la organización de los partidos políticos, al pasar de reducto de pequeñas minorías oligárquicas a ser agrupaciones multitudinarias.

Los partidos de cuadros y los partidos de masas son formas de organización que han nacido y se han desarrollado en dos momentos históricos diferentes. Los primeros corresponden a la fase del sufragio limitado y a las condiciones políticas y sociales del siglo XIX. Los segundos son el resultado del sufragio universal y de las nuevas condiciones creadas por la llegada de las multitudes a la acción política en las primeras décadas del siglo XX. En lo que se refiere al financiamiento de los partidos de masas, éstos sustituyen al financiamiento capitalista de las elecciones, con un financiamiento democrático.²¹ Es decir, la contribución monetaria popular, que es una de las características de los partidos de masas, libró a estos de la dependencia en que los partidos de cuadros estaban en relación con la empresa capitalista, cuyos intereses defendían a cambio de las aportaciones que recibían. En 1914, en vísperas de la Primera Guerra

¹⁹BORJA, Rodrigo, *Derecho político y constitucional*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991, p.195

²⁰DUVERGER, Maurice, *op. cit.*, p. 93.

²¹*Idem.*

Mundial, surgen en Europa algunos partidos de masas, con inclinaciones socialistas, entre los que destaca el Partido Social-Demócrata Alemán, con más de un millón de miembros y con un presupuesto anual de casi 2 millones de marcos.

1.3. FUNCIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Los estudiosos de los partidos políticos coinciden en que los partidos constituyen el factor fundamental para poner en práctica y hacer operativos los postulados esenciales de la democracia en las condiciones del presente, y que se han convertido en una pieza indispensable del Estado moderno. Por esto, es conveniente esbozar las tareas que corresponde cumplir a los referidos organismos. Según Jaime F. Cárdenas Gracia, las funciones de los partidos en las democracias modernas son de carácter social e institucional.²²

Las funciones sociales son aquellas que tienen los partidos políticos como entes que surgen de la sociedad, ante la cual tienen ciertas responsabilidades, tales como la socialización política, la movilización de la opinión pública, la representación de intereses y la legitimación del sistema democrático.

La socialización política implica el deber de los partidos políticos de educar y concientizar a los ciudadanos en la democracia. El partido tiene la tarea de promover los valores democráticos, efectuar campañas intensas

²²CÁRDENAS, Gracia Jaime F., *Partidos políticos y democracia*, México, (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática), núm. 8, Instituto Federal Electoral, 1996, pp. 25-31.

sobre las normas jurídicas fundamentales en vigor, adoctrinar a sus miembros en los principios ideológicos del partido y difundir éstos entre los ciudadanos; todo ello con miras a lograr una sociedad responsable e interesada en la marcha de los negocios públicos.

La movilización de la opinión pública significa que los partidos son canales de ascenso de las opiniones y criterios de la sociedad civil hacia el Estado, para posteriormente dirigirlos a una concreción eficaz. Según Manuel García-Pelayo:

“ sólo los partidos pueden cumplir la función de transformar las orientaciones y actitudes generales sentidas por ciertos sectores de la sociedad en programaciones de acción política nacional, y convertir las necesidades expresas o latentes y los deseos más o menos vagos y difusos, de conjuntos de la población, en pretensiones precisas y concretas a satisfacer por los poderes públicos”.²³

En suma, los partidos políticos son órganos de formación y de expresión de la opinión pública, interpuestos entre el gobierno y la sociedad, cuya misión es la de recoger, encauzar, dar coherencia, enriquecer las aspiraciones populares, muchas veces borrosas e incoherentes y, ponerlas en evidencia ante el poder.

La tercera función de los partidos es la representación de intereses. Es decir, los partidos son medios de canalización de múltiples intereses, pero tienden a preferir unos sobre otros, atendiendo a su origen histórico o ideológico o a una coyuntura política que haga más redituable defender determinados intereses.

²³GARCÍA, Pelayo Manuel, *El Estado de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1986, p.77.

La última de las funciones sociales de los partidos es su papel como legitimadores del sistema democrático. Para Manuel García-Pelayo, los partidos tienen como tarea:

"... movilizar las masas en el proceso democrático, reduciendo las abstenciones en el ejercicio del sufragio a límites tolerables para la legitimidad del sistema democrático..."²⁴

Esto muestra la importancia de los partidos para hacer realidad lo que constituye la razón de ser de la democracia, es decir, la participación e integración de los ciudadanos en la vida pública, lo cual, a su vez, es condición para su legitimidad. En suma, los partidos desempeñan una importante labor en esta función legitimadora, pues tienen un papel fundamental en la conformación de los órganos del Estado mediante las elecciones.

Por otra parte, entre las funciones institucionales de los partidos políticos se encuentran el reclutamiento y la selección de élites, la organización de las elecciones, así como la formación y la composición de los principales órganos del Estado.

La función del reclutamiento y la selección de la élite implica la formación del grupo gobernante, para que se encargue de la administración de la cosa pública. Internamente los partidos van formando al grupo que considera podrá ir ocupando los cargos públicos, con el propósito de seleccionar a sus mejores hombres, conforme a sus disposiciones normativas y procedimientos internos.

²⁴*Ibidem*, p. 75.

La segunda función institucional es la participación en la organización de elecciones, que significa la influencia de los partidos en la elaboración de la legislación electoral, su papel en todas las etapas de los procesos electorales y el hecho de ser los principales beneficiarios de los resultados electorales.

La última de las funciones institucionales de los partidos es la formación y la composición de los órganos del Estado, principalmente del poder legislativo. En este sentido, Manuel García-Pelayo considera:

...la función de los partidos, en tanto que organizaciones políticas dirigentes de la sociedad, es proporcionar a los electores las ofertas de listas de personas entre las cuales han de elegir a sus representantes en las Cámaras, bien entendido que en la mayoría de los sistemas electorales el pueblo elige entre listas y no entre personas, es decir partidos y no individuos...²⁵

En el caso de la rama administrativa del poder ejecutivo, más en aquellos países donde no existe un servicio civil de carrera, los partidos triunfantes ocupan casi en su mayoría los cargos públicos. Respecto al poder judicial, en varios países los partidos tienen una participación importante en la designación de algunos de los miembros de dicho poder.

Sin embargo, un partido político puede estar en dos posiciones con respecto al gobierno del Estado: en el poder o fuera del poder. Según Rodrigo Borja, cuando se está en este último caso, al partido le está confiada una de las más importantes funciones que existen dentro del Estado moderno: la de ejercer la oposición.²⁶ El propósito del partido de oposición es la de constituir un instrumento de fiscalización de la función pública, llamado a conservar una permanente actitud crítica sobre los actos

²⁵*Ibidem*, p. 81.

²⁶BORJA, Rodrigo, *op. cit.*, p. 193.

de gobierno. En suma, hacer que la conducta de los gobernantes se cifa a lo que la oposición considera la norma justa y acertada.

Todo esto lleva a considerar que en la actualidad ya no es posible discutir la misión trascendental que los partidos políticos cumplen en el Estado moderno y en la democracia representativa, cuya dinámica requiere de su existencia.

1.4. CLASIFICACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La ciencia política contemporánea ha recogido distintas clasificaciones de los partidos. Para estudiar la dinámica de los partidos políticos se han diseñado diversas clasificaciones que pretenden ordenar los sistemas de partidos²⁷ en conjuntos coherentes, divididos entre el número de partidos que los conforman.

Los primeros intentos para explicar la estructura de los sistemas de partidos se concentraron en encontrar las causas de la diferencia del número de partidos en el sistema de partidos. En esta dirección, destaca la clasificación de Maurice Duverger, al distinguir entre sistemas de partido único, aquellos en los que existe solamente un partido; bipartidistas, que se fundan en una dualidad de partidos, alrededor de la cual gira toda o la

²⁷Según Dieter Nohlen, "por 'sistema de partidos' se entiende la composición estructural de la totalidad de los partidos políticos en un Estado". NOHLEN, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 38. Por su parte, Leonardo Valdés Zurita afirma que un sistema de partidos "es el espacio de competencia leal entre los partidos, orientados hacia la obtención y el ejercicio del poder político". (*Sistemas electorales y de partidos*, México, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 7, Instituto Federal Electoral, 1995, p. 29).

mayor de la vida política del Estado; multipartidistas, basados en la participación activa de una cantidad significativa de partidos políticos en la vida pública del Estado.²⁸ Esta clasificación numérica ha sido criticada por investigaciones posteriores sobre el mismo tema. El argumento es que el simple ordenamiento de los sistemas, por el número de sus elementos, no ayuda más que a reconocer que existen mayores o menores niveles de fragmentación política en cada uno de los Estados. Es decir, determinar el número de partidos resulta significativo cuando se pretende saber qué tan disperso o concentrado está el poder político. Sin embargo, el análisis del número de partidos poco dice de la dinámica real de competencia entre éstos.

Joseph La Palombara y Myron Weimer, en su intento de clasificación de los sistemas de partidos, introdujeron una serie de criterios cualitativos: por un lado, la distinción entre sistemas competitivos y no competitivos; por otro lado, una especie de modelo básico de la orientación o del comportamiento de los partidos entre los polos ideológicos y pragmáticos.²⁹

En el ámbito de los sistemas competitivos dichos autores distinguen cuatro subtipos de sistemas de partidos: alternante-ideológico, alternante-pragmático, hegemónico-ideológico y hegemónico-pragmático. Los sistemas no competitivos son divididos en: unipartidista-autoritario, unipartidista-pluralista y unipartidista-totalitario. La deficiencia de esta clasificación radica en su aspecto estático; los sistemas de partidos aparecen definidos sin contemplar los mecanismos de cambio que los modifican.

²⁸DUVERGER, Maurice, *op. cit.*, 234-306.

²⁹CÁRDENAS, Gracia Jaime F., *op. cit.*, p. 23.

Debido a la insuficiencia y la deficiencia de este tipo de clasificaciones, se han propuesto otras explicaciones o acercamientos para estudiar a los sistemas de partidos. La propuesta más significativa la realizó Giovanni Sartori, quien en los años setenta, extendió su clasificación en varios aspectos: amplió el marco de su investigación más allá de los casos conocidos, aumentó el tipo y el número de criterios para determinar las clases de sistemas de partidos.

El criterio básico sigue siendo el número de partidos, pero Giovanni Sartori, para determinar cada una de las clases, introduce alternativamente otros criterios. En virtud de que también trató el aspecto dinámico del cambio en los sistemas de partidos, el politólogo italiano ordenó las clases de la siguiente manera:

"De partido único (Albania y la Unión Soviética hasta 1989); partido hegemónico (México hasta 1988), partido predominante (Japón y Suecia hasta antes de la crisis del Partido Liberal Democrático Japonés y del Partido Socialdemócrata Sueco), bipartidismo (los Estados Unidos y el Reino Unido), pluralismo moderado (Italia, hasta antes de su más reciente reforma electoral), atomización (Malasia)".³⁰

Sin duda, en los trabajos de investigación a nivel internacional sobre los sistemas de partidos, en la mayoría de los casos se utiliza en la actualidad la clasificación de Giovanni Sartori. Ésta parece lo suficientemente diferenciada como para reducir, la múltiple realidad a un punto de partida conveniente para el análisis y para las afirmaciones teóricas.

³⁰*Ibidem*, p. 24.

1.5. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS MEXICANOS

A mediados de los años setenta, Giovanni Sartori, en su obra *Partidos y Sistemas de Partidos*, volumen I, señala:

"...México se destaca, por ahora, como caso muy claro y bien establecido de partido hegemónico-pragmático".³¹

El Partido Revolucionario Institucional (hegemónico) se encontraba rodeado de pequeños partidos secundarios, que no disputaban el poder político en las elecciones; mientras que el PRI (pragmático) captaba a buena parte de sus oponentes y cuestionadores, pues no tenían perfil ideológico definido y fuerte. El sistema de partidos funcionaba sobre la base de un potente partido que ganaba elección tras elección, sin que los oponentes se retiraran de las contiendas por las elecciones cuestionables.

Sin embargo, desde entonces el sistema de partidos en México se ha transformado. La reforma política en el sexenio de José López Portillo es considerada una modificación indiscutible, debido a que facilitó la incorporación de más partidos. El crecimiento electoral del Partido Acción Nacional, como la segunda fuerza política durante la década de los ochenta y el proceso electoral federal de 1988, transformaron al sistema de partidos, lo cual ha dado origen a varias conjeturas.

"Según Juan Molinar el sistema de partidos se agotó y arribó a su crisis final en 1988. Guadalupe Pachaco afirma que desde esa elección y de manera más evidente desde los comicios de 1991 el sistema es predominante. Algunos hablan de transición democrática interrumpida, otros observan un progresivo avance democrático en el cual conflicto y reforma son ingredientes".³²

³¹SARTORI, Giovanni, *op. cit.*, p. 281.

³²VALDÉS, Leonardo, "El sistema de partidos en México", (Sección Ideas), *Excélsior*, año LXVIII-tomo IV / núm. 28,149 / 5-VIII-94, p. 2.

A pesar de esto, el desgaste del sistema de partido hegemónico-pragmático y la aparición de una sociedad compleja y plural, abrió paso a la incipiente construcción de un sistema de partidos. En este sentido, José Woldenberg Karakowsky afirma:

"De hecho el tránsito político parecería estar marcado por esos dos puertos: de un sistema de partido "casi único", como lo denominó el propio presidente de la república mexicana, Carlos Salinas de Gortari, hacia un sistema de partidos de tal nombre".³³

En el proceso electoral federal de 1994 contendieron los siguientes partidos políticos: Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN), Partido Popular Socialista (PPS), Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN), Partido del Trabajo (PT), Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y Partido Demócrata Mexicano (PDM), bajo el registro de este partido actuó con personalidad reconocida ante el Instituto Federal Electoral la Unión Nacional Opositora (UNO).

A continuación se efectúa una descripción histórica de los partidos políticos que participaron en las elecciones federales de 1994.

a) Partido Revolucionario Institucional

Los estudiosos de la evolución histórica del partido están de acuerdo en dividirla en tres etapas más o menos coincidentes con las transformaciones que ha experimentado y que lo han llevado de Partido

³³WOLDENBERG, José. "Los partidos políticos en un momento de transición política: el caso de México", en DUTRÉNIT, Silvia y VALDÉS, Leonardo (Coords.), *El final de siglo y los partidos políticos en América Latina*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora-UAM Iztapalapa, 1994, p. 51.

Nacional Revolucionario (PNR), en 1929, a Partido Revolucionario Institucional (PRI), en 1946, pasando por ser el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), en 1938.³⁴

Lo que distingue a los diversos enfoques históricos es la importancia que se le otorga a determinadas características que presenta el partido en sus tres etapas históricas. La primera etapa, que comprende de 1929 a 1934-1935, se caracteriza por el personalismo de Plutarco Elías Calles, que influyó en la marcha del partido y de los gobiernos posrevolucionarios. Después de la Revolución Mexicana de 1910-1917 surgieron una multitud de partidos políticos regionales integrados en torno de caudillos locales, lo cual hacían indispensable la creación de un partido político central. Esto convenció a Plutarco Elías Calles de la necesidad de unificar a las facciones.

A principios de diciembre de 1928, se integró el Comité Organizador del PNR, presidido por el propio Plutarco Elías Calles, que se abocó a convocar, por una parte, a los partidos políticos regionales y demás agrupaciones revolucionarias a la Convención Nacional Constitutiva, para los primeros días de marzo en la ciudad de Querétaro; por otra parte, se dedicó a formular la plataforma ideológica y programática del nuevo partido, para luego proceder a la designación de su candidato para ocupar la presidencia de la República.³⁵

³⁴GUILLÉN, Vicente Alfonso, "Partido Revolucionario Institucional", en RODRÍGUEZ, Araujo Octavio, *La reforma política y los partidos en México*, México, Siglo XXI Editoras, 1984, p. 108.

³⁵"Historia del partido. Trayectoria y proyección del Partido Revolucionario Institucional en 54 años al servicio de la patria". *La República*, edición especial de aniversario, núm. 440, México, Partido Revolucionario Institucional, febrero-marzo de 1983, pp. 8-18.

Desde el principio procedieron a adherirse y a acreditar delegados el Partido Socialista del Trabajo del Estado de México, el Partido Liberal Jalisciense, la Confederación de Partidos Socialistas de Oaxaca, el Partido Revolucionario Socialista del Estado de Morelos, el Partido Socialista de Yucatán, el Partido Socialista Fronterizo de Tamaulipas, la Confederación de Partidos Políticos de Guanajuato, el Partido Socialista del Trabajo de Veracruz, el Partido Socialista Agrario de Campeche, el Partido Socialista Michoacano, el Partido del Trabajo del Estado de Puebla, el Partido Laborista de Jalisco, el Partido Liberal Independiente de Sonora, el Partido Laborista Colimense, el Partido del Trabajo de San Luis Potosí y el Partido Socialista Fronterizo.

El día 4 de marzo de 1929 quedó constituido en la ciudad de Querétaro el Partido Nacional Revolucionario, con el lema de "Instituciones y reforma social"; aparte de dar vida al nuevo partido, se aprobaron la Declaración de Principios, el Programa de Acción y los Estatutos del PNR; el hecho culminante fue la designación de Pascual Ortiz Rubio como su candidato a la presidencia de la República, para las elecciones de 1930.

En el periodo de 1929 a 1934 los presidentes del PNR fueron: Manuel Pérez Treviño, quien dirige el partido a partir de la fecha en que se constituye hasta el 11 de febrero de 1930; lo sigue Basilio Vadillo, de febrero al 21 de abril de 1930; Emilio Portes Gil lo dirige de abril a octubre del mismo año. Lázaro Cárdenas del Río prosigue de octubre de 1930 al 28 de agosto de 1931.³⁶

³⁶ OSORIO, Marbán Miguel, *Los grandes cambios. PRI, PNR y PRM. PNR, PRM y PRI. México, Estudios Políticos-Coordinación Nacional de Estudios Históricos, Políticos y Sociales*, Editorial Hersa, S. A., 1984, pp. 299-301.

En su segundo periodo como presidente del PNR, Manuel Pérez Treviño, de agosto de 1931 a mayo de 1933, organizó en octubre de 1932 la Primera Convención Extraordinaria del PNR, la que decidió suprimir el principio de reelección inmediata para legisladores y definitiva para presidente de la República.

Manuel Pérez Treviño abandona la dirigencia del PNR para contender como candidato presidencial y lo sustituye Melchor Ortega, quien permanece al frente del partido de mayo de 1933 al 9 de junio del mismo año. El primero regresó a ocupar la presidencia del partido por tercera ocasión, de junio al 25 de agosto de 1933. Lo sigue Carlos Riva Palacio, de agosto de 1933 al 14 de diciembre de 1934. En el lapso de 1935 a abril de 1938, el PNR fue dirigido por Matías Ramos Santos, Emilio Portes Gil y Silvano Barba González.

A partir de la designación de Lázaro Cárdenas del Río como candidato del Partido Nacional Revolucionario a la presidencia de la República y de la aprobación del Primer Plan Sexenal en la Segunda Convención Nacional Ordinaria de 1933, comienza la segunda etapa del partido: el "colectivismo". Esta etapa se caracteriza por la consolidación de la semicorporativización de las masas.³⁷ Los obreros se agrupan, en 1936, en la Confederación de Trabajadores de México (CTM); en 1937 se creó la Confederación Nacional Campesina (CNC), y los burócratas se agrupan en la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE).

³⁷GUILLÉN, Vicente Alfonso, "Partido Revolucionario Institucional", en RODRÍGUEZ, Araujo Octavio, *op. cit.*, p. 110.

Los presidentes del PRM fueron: Luis I. Rodríguez (del 2 de abril de 1938 al 19 de junio de 1939), Heriberto Jara (de junio de 1939 al 2 de diciembre de 1941) y Antonio Villalobos (de diciembre de 1940 al 18 de enero de 1946) casi todo el sexenio de Miguel Ávila Camacho.

El 30 de marzo de 1938 se instaló la Asamblea Nacional Constitutiva que daría vida al Partido de la Revolución Mexicana, bajo los términos de un radicalismo teórico, que surgió como una coalición de las fuerzas sociales del pueblo sustentada en el Pacto de Unión y Solidaridad de los sectores obrero, campesino, popular y militar.³⁸ El lema adoptado por el PRM fue "Por una democracia de trabajadores".

En marzo de 1943 se crea la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) como un sector renovador del PRM. Este hecho marca el inicio de la tercera etapa del partido, el "institucionalismo". Esto se formaliza cuando el 19 de enero de 1946 los 1,967 delegados a la Convención Nacional Constitutiva del PRM aprobaron su transformación en Partido Revolucionario Institucional, al mismo tiempo que se proclamaba a Miguel Alemán candidato presidencial para el periodo 1946-1952. El lema del partido es desde esa fecha "Democracia y Justicia social".

Para complementar el análisis del origen y evolución del partido es conveniente esbozar a continuación los principales cambios registrados en las convenciones y asambleas³⁹ del Partido Revolucionario Institucional:

³⁸FEMAT, Ramírez Roberto, *Los partidos políticos, Época actual*, México, Joaquín Porrúa, S.A. de C.V., 1985, p. 53.

³⁹OSORIO, Marbán Miguel, *op. cit.*, pp. 305-314; "Ordenador. Las Asambleas del PRI", en *El PRI, la "línea" refundada*, (Informe Especial), año 2 / núm. 146, p. 7. *El Financiero*, año 2 / núm. 2912 / 6-III-93; "Asambleas nacionales (principales reformas)",

- I Asamblea Nacional Ordinaria, febrero de 1950. Se eligió a Rodolfo Sánchez Taboada como presidente del partido (del 5 de diciembre de 1946 al 3 de diciembre de 1952).
- Primera Convención Nacional, octubre de 1951. Se eligió a Adolfo Ruiz Cortines como candidato del PRI a la presidencia de la República.
- II Asamblea Nacional Ordinaria, febrero de 1953. Se designa a Gabriel Leyva Velazquez como presidente del partido (del 4 de diciembre de 1952 al 25 de abril de 1956). Se consideró como una tarea fundamental la penetración del partido en diferentes grupos sociales.
- Primera Asamblea Nacional Extraordinaria y Segunda Convención Nacional, noviembre de 1957. Se eligió a Adolfo López Mateos como candidato del PRI a la presidencia de la República. Se nombró a Agustín Olachea Avilés como dirigente del partido (del 26 de abril de 1956 al 3 de diciembre de 1958).
- III Asamblea Nacional Ordinaria, marzo de 1960. Se designa a Alfonso Corona del Rosal como presidente del partido (del 4 de diciembre de 1958 al 6 de diciembre de 1964). Se crea el Instituto de Estudios Económicos, Políticos y Sociales (IEPES).
- Segunda Asamblea Nacional Extraordinaria y Tercera Convención Nacional, octubre de 1963. Se eligió a Gustavo Díaz Ordaz como candidato del PRI a la presidencia de la República.
- IV Asamblea Nacional Ordinaria, abril de 1965. Se nombra a Carlos Alberto Madrazo como presidente del partido (del 7 de diciembre de 1964 al 21 de noviembre de 1965). Se intenta establecer un sistema democrático de selección de candidatos a presidentes municipales que provoca una movillización nacional. Pocos meses después renuncia Carlos A. Madrazo y

en Reforma interna PRI, (Informe Especial), *El Financiero*, año XIV / núm. 3739 / 25-VI-95, p.53.

es sustituido interinamente por Lauro Ortega (del 22 de octubre de 1965 al 26 de febrero de 1968).

- V Asamblea Nacional Ordinaria, febrero de 1968. Sustituye a Lauro Ortega, en la dirección del partido; el exlíder sindical de la burocracia Alfonso Martínez Domínguez (del 27 de febrero de 1968 al 6 de diciembre de 1970).

- Tercera Asamblea Nacional Extraordinaria y Cuarta Convención Nacional, noviembre de 1969. Se eligió a Luis Echeverría Álvarez candidato del PRI a la presidencia de la República.

- VI Asamblea Nacional Ordinaria, marzo de 1971. Se ratifica a Manuel Sánchez Vite como presidente del partido (del 7 de diciembre de 1970 al 20 de febrero de 1972).

- VII Asamblea Nacional Ordinaria, octubre de 1972. Se nombró a Jesús Reyes Heróles como dirigente del PRI (del 21 de febrero de 1972 al 24 de septiembre de 1975).

- VIII Asamblea Nacional Ordinaria y Quinta Convención Nacional, septiembre de 1975. Se eligió a Porfirio Muñoz Ledo como presidente del partido (del 25 de septiembre de 1975 al 3 de diciembre de 1976) y se tomó protesta a José López Portillo como candidato presidencial para el periodo 1976-1982.

- IX Asamblea Nacional Ordinaria, agosto de 1978. Se eligió a Carlos Sansores Pérez en la dirección del partido (del 4 de diciembre de 1976 al 7 de diciembre de 1979). Se acordó que la vía del desarrollo histórico que México debe seguir es el nacionalismo revolucionario. El PRI se declara como un "partido de trabajadores".

- X Asamblea Nacional Ordinaria, octubre de 1979. Se designó a Gustavo Carvajal Moreno como presidente del partido (del 8 de diciembre de 1979 al 18 de marzo de 1981).

- XI Asamblea Nacional Ordinaria y Sexta Convención Nacional, octubre de 1981. Como presidente del PRI queda Javier García Paniagua (19 de marzo de 1981 al 13 de octubre de 1981). Se ratifica como candidato a la presidencia de la República a Miguel de la Madrid Hurtado. Durante la campaña asume la dirección del partido Pedro Ojeda Paullada (del 14 de octubre de 1981 al 10. de diciembre de 1982).
- XII Asamblea Nacional Ordinaria, julio de 1984. Se ratificó a Adolfo Lugo Verduzco como dirigente del partido (del 2 de diciembre de 1982 al 7 de octubre de 1986).
- XIII Asamblea Nacional Ordinaria, marzo de 1987. Se produce la ruptura de la Corriente Democrática, encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo, quienes denuncian el autoritarismo y el rechazo de la dirigencia del partido a democratizar la selección de candidatos presidenciales.
- Séptima Convención Nacional, noviembre de 1987. Carlos Salinas de Gortari protestó como candidato presidencial del partido, para el periodo 1988-1994.
- XIV Asamblea Nacional Ordinaria, septiembre de 1990. Se adopta el método de selección "por consulta directa a la base" para candidatos a gobernador y alcaldes; se ratifica la doctrina del nacionalismo revolucionario y se permite la existencia de corrientes internas. Fue designado Luis Donaldo Colosio Murrieta como presidente del partido (del 3 de diciembre de 1988 al 12 de abril de 1992). Del 13 de abril al 13 de mayo 1992 dirigió al partido, Rafael Rodríguez Barrera.
- XV Asamblea Nacional Ordinaria, mayo de 1992. Se anunció la refundación estructural del PRI para hacerlo un partido de ciudadanos, organizaciones y movimientos. Se eligió a Genaro Borrego Estrada como presidente del partido (del 14 de mayo de 1992 al 29 de marzo de 1993).

- XVI Asamblea Nacional Ordinaria, marzo de 1993. Se adopta el liberalismo social como la nueva ideología del partido. Se eligió a Fernando Ortiz Arana presidente del PRI (del 30 de marzo de 1993 al 12 de mayo de 1994).

b) Partido Acción Nacional

El Partido Acción Nacional se constituye el 16 de septiembre de 1939 con personas católicas que habían estado ligadas a la universidad, que habían colaborado con los regímenes posrevolucionarios y con algunos empresarios y miembros de la clase media. Los encabezaba Manuel Gómez Morín, exrector de la UNAM, y otros como Efraín González Luna, Ezequiel A. Chávez, exsubsecretario de Educación Pública, Manuel Bonilla, exsecretario de Fomento en el gobierno de Francisco I. Madero, Roberto Cosío y Cosío, Miguel Estrada Iturbide, y Luis Calderón Vega.⁴⁰ Su primer presidente fue su fundador, Manuel Gómez Morín, que permaneció hasta 1949. La fundación del PAN fue estimulada por las políticas cardenistas, a las que se opuso la naciente fuerza política.

La ideología del PAN desde un principio tiene elementos definidos que se mantendrán constantes a lo largo de varias décadas, entre otros la primacía del individuo frente al Estado, la defensa de la propiedad privada y la garantía de la misma, especialmente en el campo y libertad de enseñanza.⁴¹

⁴⁰FEMAT, Ramírez Roberto, *op. cit.*, pp. 7-16.

⁴¹VERGARA, Martha, "Partido Acción Nacional (PAN)", en CURZIO, Gutiérrez Leonardo (Coord.), *La oferta electoral de los partidos políticos. Rumbo a las elecciones del 21 de agosto*, México, Triana Editores, 1994, p. 241.

En las elecciones presidenciales de 1940 el partido apoyó a Juan Andrew Almazán, candidato por el Partido Revolucionario de Unificación Nacional y disidente de la "familia revolucionaria". En 1940 propuso la candidatura de Luis Cabrera, para presidente de la República, en contra de Miguel Alemán.

En 1949 Juan Gutiérrez Lascuráin fue electo presidente del PAN, quien ocupó el cargo hasta 1956. En este periodo, este partido postuló a Efraín González Luna como su candidato a la presidencia de la República, oponiéndose a Adolfo Ruiz Cortines, del PRI. Luego del periodo de Juan Gutiérrez Lazcuráin, el PAN eligió como su dirigente a Alfonso Ituarte Servín, quien se encargó de organizar la campaña presidencial del candidato Luis H. Álvarez, quien perdió ante Adolfo López Mateos del PRI. En el periodo de 1958 a 1962 dirige el Partido Acción Nacional José González Torres. El desarrollo del partido, hasta entonces, habla sido destacado, aunque sus fundamentos teóricos y prácticos se mantuvieran sin evolución.⁴²

En 1962 llega a la presidencia del partido, Adolfo Christlieb Ibarrola, quien permanece hasta 1968. José González Torres como candidato del PAN a la presidencia de la República se enfrenta a Gustavo Díaz Ordaz. En septiembre de 1968 Ignacio Limón Maurer sustituyó interinamente a Adolfo Christlieb Ibarrola, quien se encargó de convocar a la XX Convención Nacional del PAN, la que aprueba un documento elaborado por Efraín González Morfín, denominado "Cambio democrático de estructuras". Este documento fue la respuesta del partido al gobierno por la crisis política

⁴² GUILLÉN, Vicente Alfonso, "Partido Acción Nacional", en Rodríguez, Araujo Octavio, *op. cit.*, pp. 125-135.

suscitada por del movimiento estudiantil de 1968. Mientras tanto se eligió a Manuel González Hinojosa como su dirigente y para luchar por la presidencia de la República con Luis Echeverría Álvarez, se postuló a Efraín González Morfín.

Sustituyó en la dirigencia a Manuel González Hinojosa el pragmático José Ángel Conchello, para el periodo 1972-1975; en su liderazgo se desvirtuó lo doctrinario y se manifestó abiertamente un espíritu anticomunista, lo cual provocó discrepancias al interior del partido. Esto incide para que Conchello fuera separado de la presidencia del partido y en su lugar se nombró a Efraín González Morfín (de marzo a diciembre de 1975), quien denunció públicamente las severas diferencias internas. En 1976 el PAN no presentó candidato a la presidencia de la República. En enero de 1978 inició su gestión como presidente del partido Abel Vicencio Tovar, quien luego de la dirección de Manuel González Hinojosa, resolvió paulatinamente la crisis interna, lo que produjo la salida de Raúl González Schmall, Julio Senties y Francisco Pedraza, entre otros.

Para las elecciones presidenciales de 1982 el PAN postuló a Pablo Emilio Madero para oponerse a la candidatura de Miguel de la Madrid Hurtado. En 1984 la Convención Nacional del partido eligió a Pablo Emilio Madero como presidente del PAN. La nacionalización de la banca, en 1982, así como la crisis económica acompañada de devaluaciones en el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado, lo que el PAN consideró el fraude electoral en las elecciones de Sonora y Nuevo León en 1985 y, sobre todo, en Chihuahua en 1986, radicalizaron al partido.⁴³ Este ambiente de

⁴³REYNOSO, Angulo Victor Manuel. "Partido Acción Nacional". (Sección Ideas), *Excelsior*, año LXVIII-tomo IV / núm. 28, 149 / 5-VIII-94, pp. 1-4.

radicalización llevó a Luis H. Álvarez a la dirección del PAN en 1987. La radicalización dio otro importante paso cuando otro "bárbaro del norte", Manuel J. Clouthier fue electo candidato presidencial del partido para las elecciones de 1988.

Como tercera fuerza electoral después de las elecciones de 1988, el PAN vuelve a vivir un periodo de convulsiones internas. Un grupo de prominentes miembros del partido, conocido como el Foro Doctrinario y Democrático, discrepa abiertamente de la línea gradualista, de diálogo y concertación con el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, que se impone con la dirección de Luis H. Álvarez. El líder que llegó a dirigir a su partido como resultado de un proceso de radicalización, acabó dirigiéndolo a un acercamiento hacia el gobierno. Estas discrepancias van a tener como corolario la salida del grupo forista del PAN en octubre de 1992. Por otra parte, en 1993 llega a la presidencia del partido Carlos Castillo Peraza.

c) Partido Popular Socialista

El Partido Popular Socialista es uno de los institutos políticos más antiguos y con más experiencia política. El antecedente más inmediato del partido lo constituye la celebración de la Mesa Redonda "Objetivos y táctica del proletariado y del sector revolucionario de México, en la actual etapa de la evolución histórica del país", en enero de 1947, en donde participaron el Partido Comunista Mexicano (Dionisio Encina, Carlos Sánchez Cárdenas, David Alfaro Siqueiros); Acción Socialista Unificada (Valentín Campa y Hernán Laborde); el grupo "El Insurgente" (José Revueltas) y el grupo marxista de la Universidad Obrera, integrado por Vicente Lombardo

Toledano y la Liga Socialista Mexicana.⁴⁴ En esta reunión se planteó la necesidad de integrar un partido político, el Partido Popular.

En septiembre de 1947 se creó la Comisión Nacional Coordinadora del Partido Popular, para lo que se crearon 27 comités provisionales en igual número de estados de la República. El 20 de junio de 1948 nace el Partido Popular en su Asamblea Nacional Constitutiva. Para la elecciones presidenciales de 1952 el partido postula a su ideólogo y dirigente, Vicente Lombardo Toledano.

Para la elecciones presidenciales de 1958 el Partido Popular decide apoyar al candidato del PRI, Adolfo López Mateos, rechazando la propuesta del Partido Comunista Mexicano para que apoyara a su candidato, Miguel Mendoza. En octubre de 1960 se llevó a cabo la II Asamblea Nacional en donde se constituyó el Partido Popular Socialista, con lo que la agrupación se declaraba como una agrupación política de clase obrera e inspirada en la filosofía marxista. En junio de 1963 el PPS recibió en su seno al Partido Obrero Campesino de México, formado por exmilitantes del Partido Comunista Mexicano expulsados en 1950. Para las elecciones presidenciales de 1964 el partido decide apoyar la candidatura de Gustavo Díaz Ordaz.⁴⁵

El 16 de noviembre de 1968 fallece Vicente Lombardo Toledano, el fundador, pilar e ideólogo del PPS. Se celebra entonces la IV Asamblea Nacional Ordinaria, en enero de 1969, en la que fue electo Jorge Cruickshank García como secretario general. Asimismo, se produjo una

⁴⁴ "Partido Popular Socialista", en RODRÍGUEZ, Araujo Octavio, *op. cit.*, p. 142.

⁴⁵ FEMAT, Ramírez Roberto, *op. cit.*, pp. 39-48.

"limpia de elementos espurios" y fueron expulsados 26 miembros, entre los que destacaba Miguel Aroche Parra. En diciembre de ese mismo año el partido celebró su IV Asamblea Nacional Extraordinaria y apoyó la candidatura de Luis Echeverría Álvarez a la presidencia de la República para el periodo 1970-1976.

En 1976 el PPS afrontó una grave crisis interna, originada en 1975 al aceptar una derrota que no había sufrido el partido en Nayarit. Alejandro Gascón Mercado afirmó haber ganado las elecciones para gobernador en esa entidad. Sin embargo, Jorge Cruickshank aceptó oficialmente el triunfo del candidato del PRI. Pero al año siguiente, en 1976, cuando el dirigente del PPS aceptó formar una alianza con el PRI para escalar el cargo de senador por Oaxaca, Alejandro Gascón Mercado y 22 candidatos a diputados se retiraron del partido, quienes decidieron fundar el Partido del Pueblo Mexicano.⁴⁵

Posteriormente, el PPS se unió a la campaña de José López Portillo (1976), al igual que a la de Miguel de la Madrid Hurtado (1982). En 1988 el PPS formó parte del Frente Democrático Nacional, que postuló a Cuauhtémoc Cárdenas como candidato a la presidencia de la República. En enero de 1989 es electo dirigente del partido Indalecio Sáyago Herrera.

d) Partido Auténtico de la Revolución Mexicana

El Partido Auténtico de la Revolución Mexicana se constituyó como partido político el 28 de febrero de 1954, integrado por excombatientes de la

⁴⁵ IBARRA, María Esther et al. "Partido Popular Socialista. Buscando la herencia de Lombardo Toledano", en "Los partidos minoritarios. ¿Alternativa o comparsas?, México", *Macrópolis*, año III / núm. 124 / 1-VIII-94, p. 30.

Revolución Mexicana. Su antecedente histórico se encuentra en la Asociación Política y Social Revolucionaria Hombres de la Revolución, fundada en 1949 a iniciativa de los generales Jacinto B. Treviño y Juan Barragán, para agrupar a los militares que participaron en el movimiento armado de 1910, así como para manifestar sus inquietudes políticas al ser desplazados como sector militar del Partido de la Revolución Mexicana en 1940.⁴⁷ El primer dirigente nacional del PARM fue Jacinto B. Treviño. El organismo político se define, desde entonces, como defensor de los principios revolucionarios, a través de la lucha pacífica y con respeto al orden constitucional.

El 5 de julio de 1957 el PARM obtuvo el registro legal y participó en las elecciones federales de 1958, apoyando la candidatura presidencial del PRI en favor de Adolfo López Mateos. En 1964 entró como presidente interino del PARM el General Juan Barragán y, al igual que la elección presidencial anterior, apoyó al PRI con la candidatura de Gustavo Díaz Ordaz. En 1975 murió el General Juan Barragán, con lo que se inicia en el seno de este partido una lucha por alcanzar sus cuadros directivos, desplazando a los viejos fundadores. De esta manera, Pedro González Azcuaga fue electo presidente, de entre la terna integrada también por Mario Guerra Leal y Alejandro Múgica.

En las elecciones presidenciales de 1976 el partido apoyó la postulación hecha por el PRI en favor de José López Portillo. En ese mismo año el PARM enfrentó divisiones en su interior, por las diferencias entre Pedro González Azcuaga, presidente y, Mario Guerra Leal, secretario general. Como consecuencia de esto, entre mayo y junio de 1977 presidió

⁴⁷ FEMAT, Ramírez Roberto, *op. cit.*, pp. 17-23.

interinamente el partido el Teniente Coronel Juan C. Peña, a raíz de la destitución de Pedro González Azcuaga. Por otra parte, el Comité Directivo de Baja California abandonó las filas del partido por negarse a apoyar la candidatura del General Hermenegildo Cuenca Díaz, exsecretario de la Defensa Nacional, para la gubernatura de esa entidad.⁴⁸ En junio de 1977, se convocó a una Asamblea Nacional, en donde se designó al General Antonio Gómez Velasco, presidente del partido.

Desde la muerte del General Juan Barragán, el PARM, fue inestable orgánicamente, como es el caso de la renuncia del General Antonio Gómez Velasco en septiembre de 1979 y la designación como presidente interino de Antonio Vázquez del Mercado, quien fue sustituido por Jesús Guzmán Rubio (1981-1984). No obstante su adhesión a la candidatura de Miguel de la Madrid Hurtado en las elecciones de 1982, el PARM no alcanzó el 1.5 por ciento mínimo de la votación, por lo que le fue cancelado su registro como partido político el 7 de octubre de ese año. En 1984 llegó a la presidencia del partido Carlos Enrique Cantú Rosas y, en ese mismo año, la Comisión Federal Electoral otorgó al PARM el registro definitivo como partido político nacional.

Tradicionalmente el partido había apoyado al candidato del PRI a la presidencia de la República, sin embargo, en 1988 dio un giro en su quehacer político al postular como candidato presidencial a Cuauhtémoc Cárdenas.⁴⁹

⁴⁸ GUILLÉN, Vicente Alfonso, "Partido Auténtico de la Revolución Mexicana", en RODRÍGUEZ, Araujo Octavio, *op. cit.*, pp. 159-160.

⁴⁹ IBARRA, María et al. "Partido Auténtico de la Revolución Mexicana. "No más paleros, aunque perdamos el registro..."", *op. cit.*, p.21.

En 1993 renunció Carlos Enrique Cantú Rosas al cargo de presidente del partido acusado de malversación de fondos y de haber traicionado los principios ideológicos de la organización política. Juan Jaime Hernández permaneció dos meses de manera interina para organizar la Asamblea Nacional, en julio de 1993, en la que resultó electa en la presidencia del PARM Rosa María Martínez Denegri

e) Partido de la Revolución Democrática

El PRD nace como expresión de parte del movimiento cívico electoral que afloró en las elecciones federales de 1988. En este sentido, el antecedente del Partido de la Revolución Democrática es la integración del Frente Democrático Nacional, constituido en enero de 1988, principalmente por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN) y el Partido Popular Socialista (PPS), todos ellos con registro, el Partido Social Demócrata, el Partido Liberal, el Partido Verde Mexicano, la Unidad Democrática, las Fuerzas Progresistas, el Consejo Nacional Obrero, entre otros, participando con candidatos comunes a los diversos cargos del elección popular en las elecciones de 1988.⁵⁰

El FDN estaba encabezado por los miembros de la Corriente Democrática (Cuauhtémoc Cárdenas, Porfirio Muñoz Ledo, Ifigenia Martínez, entre otros), la cual surge públicamente el 14 de agosto de 1986, al denunciar el "autoritarismo antidemocrático" de la dirigencia de PRI y su rechazo a abrir la selección del candidato presidencial a métodos más

⁵⁰ VÁZQUEZ, Tulio, "Partido de la Revolución Democrática (PRD)", en Curzio, Gutiérrez Leonardo (Coord.), *op. cit.*, p. 131.

democráticos y al cuestionar la política económica emprendida durante el gobierno del Miguel de la Madrid Hurtado. Al expulsarse del PRI a la Corriente Democrática es retomada por el PARM la candidatura a la presidencia de la República de Cuauhtémoc Cárdenas, en octubre de 1987, adheriéndose a esa candidatura, en noviembre, el PFCRN, y en diciembre el PPS.

La derrota del candidato del FDN llevó al movimiento neocardenista por derroteros diversos; los partidos secundarios volvieron a su sendero original y otro sector optó por crear un nuevo partido. El 28 de octubre de 1988 se convoca a la creación de una nueva organización política, a través del desplegado "Llamamiento al pueblo de México: a construir el PRD". El 28 de febrero de 1989 presentaron su solicitud formal de registro como partido político ante la Comisión Federal Electoral. El 5 de mayo de ese mismo año realizan su Asamblea Nacional Constitutiva, en la que designan a un Consejo Provisional, integrado por 261 personas provenientes de la Corriente Democrática, el Partido Mexicano Socialista, la Asociación Cívica Nacional Revolucionaria, el Movimiento al Socialismo, entre otros. Ante la falta de rapidez en la obtención del registro como partido político y a la premura de las elecciones, se establece contacto con los dirigentes del Partido Mexicano Socialista para que éstos aceptaran ceder su registro al PRD. En el Segundo Congreso Nacional del PMS se decide el cambio de nombre y la adopción, en consecuencia, de los documentos básicos del PRD; el 26 de mayo de 1989, la Comisión Federal Electoral autoriza el uso de las siglas y registro del PMS en favor del Partido de la Revolución Democrática.

Según Javier Santiago Castillo, el acercamiento de diversas expresiones políticas, que dieron origen al Partido de la Revolución Democrática, se puede explicar por:

1) El proceso unitario de la izquierda partidaria, iniciado con la reforma política de 1977, hizo posibles alianzas electorales de pequeños partidos de izquierda, que posteriormente se formalizaron en el Partido Socialista Unificado de México (PSUM, 1981) y el PMS (1987)

2) El estado de compromiso (...) que fue un régimen de consenso, en el cual coincidían fuerzas progresistas y conservadoras, grupos, jóvenes, mentalidades revolucionarias y retardatarias. El vicio y la virtud, la ventaja y la desventaja de ese sistema que se llamó PRI, era la capacidad de conciliar en sus distintas tendencias. Pero eso ya se acabó (Muñoz, 1988). Lo cual tuvo como consecuencia la creación de la Corriente Democrática al interior del PRI y su posterior separación.

3) La inconformidad social con el régimen y, en consecuencia, la pérdida de legitimidad derivada de la crisis económica y el fracaso de las políticas diseñadas por el presidente Miguel de la Madrid para contrarrestar sus efectos (Cuéllar, 1994)

4) La rebelión cívica de ciudadanos dispersos y de una sociedad civil en acelerado proceso de maduración, ahogados durante muchos años por el control corporativo estatal.³¹

Por otra parte, un aspecto relevante en esta etapa del partido es el enfrentamiento con el gobierno. El PRD acuñó la política de la intransigencia democrática, que consistió en no reconocerle legitimidad como presidente de la República a Carlos Salinas de Gortari y no llevar a cabo negociaciones postelectorales, cuando creyó haber ganado legítimamente con el peso de los sufragios.

A finales de noviembre de 1990 se realizó el Primer Congreso Nacional del PRD, en donde los puntos principales a discusión fueron la propuesta política, los documentos básicos y la elección de órganos nacionales de dirección y vigilancia. En este Congreso se confirmó el

³¹SANTIAGO, Castillo Javier, "Partido de la Revolución Democrática", (Sección Ideas), *Excelsior*, año LXVIII-tomo IV / núm. 28,149 / 5-VIII-94, pp. 1 y 3.

liderazgo de Cuauhtémoc Cárdenas al ser electo presidente del PRD. Un asunto relevante en los estatutos es la existencia de la no reelección del presidente del partido. Otro aspecto importante definido en los estatutos, pero no resuelto en la realidad, es la relación partido-movimientos sociales. En lo formal se declara el respeto a la autonomía de estas organizaciones y el rechazo al control corporativo de ellas, pero en la realidad estas prácticas prevalecen.

Durante el Segundo Congreso Nacional del Partido de la Revolución Democrática, del 15 al 18 de julio de 1993, se reforman los estatutos y fue electo presidente del partido Porfirio Muñoz Ledo. Este Congreso trajo como consecuencia la recomposición interna de las fuerzas políticas del PRD, en estos momentos se distinguen 3 corrientes dentro de ese partido:

"Corriente Cambio Democrático, encabezada por Heberto Castillo y Ramón Sosamontes; Corriente Arcoiris, encabezada por Porfirio Muñoz Ledo, Ricardo Valero, Ifigenia Martínez, Corriente Trisecta, encabezada por Mario Saucedo, Rosario Robles, Martín Longoria"³²

El movimiento neocardenista es el único movimiento opositor electoral del México actual, que ha logrado convertirse en la tercera fuerza electoral del país, a pesar de su enfrentamiento con el gobierno y sus contradicciones internas, en poco más de cinco años.

f) Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional

El Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional nació el 22 de noviembre de 1987. Su antecedente más inmediato es el Partido Socialista de los trabajadores. La historia del PST comienza con la

³² VÁZQUEZ, Tulio, "Partido de la Revolución Democrática (PRD)", en CURZIO, Gutiérrez Leonardo (Coord.), *op. cit.*, p. 133.

formación del Comité Nacional de Auscultación y Coordinación (CNAC). Demetrio Vallejo, Heberto Castillo y Luis Villoro, apoyados por Octavio Paz y Carlos Fuentes, suscribieron en septiembre de 1971 una invitación al pueblo de México para encauzar una lucha por el rescate de las libertades y la emancipación de la nación. En noviembre de 1971 los firmantes del texto, además de César del Ángel, Luis Tomás Cervantes Cabeza de Vaca y Rafael Aguilar Talamantes, definieron la integración del CNAC. En enero de 1973, el CNAC se transformó en el Comité Nacional de Auscultación y Organización. Un mes después, Rafael Aguilar Talamantes, responsable de la Comisión de Organización del CNAO, anunció su separación y la de su grupo, dando posteriormente forma al Partido Socialista de los Trabajadores. Fue precisamente el 1o. de mayo de 1975, cuando se constituyó el PST, eligiendo a Rafael Aguilar Talamantes como su dirigente.⁵³

El PST obtuvo su registro electoral condicionado el 28 de abril de 1978, con lo que participó, por primera vez en su historia, en las elecciones federales de 1979, en las cuales logró el 2.26 por ciento de los sufragios emitidos a favor de los diputados de representación proporcional. Con ello el PST alcanzó su registro definitivo, lo que le permitió intervenir en las elecciones de 1982, en las que participó, como su candidato a la presidencia de la República, Cándido Díaz Cerecedo.

En la VII Asamblea Nacional del Partido, realizada el 22 de noviembre de 1987, el PST tomó la denominación de Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, y se integró al Frente Democrático

⁵³ FEMAT, Ramírez Roberto, *op. cit.*, pp. 67-70.

Nacional apoyando la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas, para las elecciones presidenciales de 1988.⁵⁴

El 19 de diciembre de 1993, en su Asamblea Nacional, el PFCRN postuló como candidato a la presidencia de la República para las elecciones de 1994 al dirigente nacional del partido, Rafael Aguilar Talamantes.

g) Partido del Trabajo

El Congreso Constitutivo del Partido del Trabajo fue el 7 y 8 de diciembre de 1990 en la ciudad de México. Sus fundadores fueron militantes originarios de diversas corrientes, grupos políticos y organizaciones sociales, principalmente del movimiento urbano popular; algunos pertenecientes a organizaciones arraigadas y con muchos años de lucha en el norte del país, entre otros Alberto Anaya, Marcos Cruz y Teodoro Palomino. Se definió como partido del trabajo debido a que:

“ es una actividad común a todos los individuos que integran al pueblo mexicano, que es el principal creador de la riqueza ...”⁵⁵

El Partido del Trabajo se formó a partir de la coordinación de varias organizaciones sociales, como los comités de Defensa Popular de Chihuahua y Durango; Frente Popular de Lucha de Zacatecas; Frente Popular “Tierra y Libertad” de Nuevo León, así como personas procedentes de la Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas (UNTA), de la Coordinadora Nacional “Plan de Ayala” (CNPA), y del movimiento magisterial

⁵⁴ IBARRA, María Esther et al, “Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional. De la oposición izquierdista a la cercanía con el PRI”, *op. cit.*, p. 12.

⁵⁵ *La Jornada*, año seis / núm. 2243 / 10-XII-90, p. 3.

independiente, entre otras. Muchos militantes provienen de la Organización de Izquierda Revolucionaria-Línea de Masas (OIR-LM). En el Distrito Federal el partido es producto de la integración de Alternativa Socialista, de la Unión de Colonos e Inquilinos de la Vivienda (OCISV) y la Unión de Cuartos de Azotea e Inquilinos (UCAI).

En el panorama político nacional el Partido del Trabajo se define como una organización de centro izquierda y su propósito es agrupar a ciudadanos de todos los niveles sociales y económicos, incluso "pequeños empresarios nacionalistas" y "a la clase media", pero principalmente a los grupos populares, campesinos e intelectuales.

El 11 de diciembre de 1990, el Partido del Trabajo solicitó el registro condicionado y el Consejo General del Instituto Federal Electoral se lo otorgó el 27 de enero de 1991. De inmediato se levantaron diversas voces condenando el hecho al señalar que el partido era una creación del salinismo, para contrarrestar la influencia del Partido de la Revolución Democrática en los procesos electorales.

El Partido del Trabajo participó por primera vez en un proceso electoral en agosto de 1991, perdiendo el registro condicionado al no obtener el 1.5 por ciento de la votación total en esa elección.⁵⁶ Sin embargo, pudo formar su propia fracción parlamentaria en la LIV Legislatura con 5 diputados, que primero integraron el Grupo Parlamentario Independiente luego de renunciar, por diversos motivos a los partidos que originalmente los postularon, y que posteriormente ingresaron al Partido del

⁵⁶ VÁZQUEZ, Tufio, "Partido del Trabajo (PT)", en CURZIO, Gutiérrez Leonardo (Coord.), *op. cit.*, p. 179.

Trabajo. A pesar de que no logró obtener su registro definitivo a nivel federal, el partido ganó la presidencia municipal de la capital y varias diputaciones locales en las elecciones de Durango en agosto de 1992.

El Partido del Trabajo recuperó el registro definitivo el 13 de enero de 1993 al celebrar 19 asambleas en 19 estados de la República, asistiendo a cada asamblea 3 mil personas. En ese momento, según estimaciones de la dirigencia del partido, contaban con una membresía superior a los 90 mil militantes.

A lo largo de su breve historia partidaria, el Partido del Trabajo ha experimentado divisionismo y conflictos internos. Teodoro Palomino, uno de sus fundadores y líder de los maestros disidentes, fue expulsado por: desvirtuar la lucha del partido en aras de conseguir posiciones personales.⁵⁷ El carácter radical y heterogéneo de las corrientes, grupos políticos y organizaciones sociales que dieron vida al partido propició una división más, cuando se designó a Cecilia Soto González como candidata del partido a la presidencia de la República, para las elecciones de 1994.

h) Partido Verde Ecologista de México

El origen del Partido Verde Ecologista de México se remonta a la década de los setenta, cuando Jorge González Torres fundó una organización de carácter popular, que se llamó "Brigada de Trabajo

⁵⁷ IBARRA, María Esther et al, "Partido del Trabajo. En busca de la consolidación", *op. cit.*, p. 8.

Democrático y Social", dedicada al auxilio y solución de los problemas de áreas y colonias populares.⁵⁴

En 1980 la "Brigada de Trabajo Democrático y Social" extendió su preocupación hacia los problemas causados por la contaminación, adoptando el nombre de Alianza Ecológica. Este grupo trabajó durante seis años, de allí se fundó el Partido Verde de México (PVM), con la intención de participar en las elecciones de 1988. Sin embargo, esto no fue posible debido a que no se le concedió el registro, integrándose al Frente Democrático Nacional, apoyando la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas, del que se obtuvo el compromiso de impulsar un programa de carácter ecológico en caso de llegar a la presidencia de la República. Después de las elecciones, el PVM se separó de esa coalición y empezó una nueva batalla por la obtención del registro.

En 1990 solicitó el registro condicionado con el nombre de Partido Verde Ecológica de México, petición que fue rechazada por el Instituto Federal Electoral, situación que motivó la apelación ante el Tribunal Federal Electoral, fallando en favor de este partido el 28 de febrero de 1991. Sin embargo, se le impuso la condición de cambiar su nombre por el de Partido Ecológica de México (PEM) y modificar su emblema.

Luego de haber participado en las elecciones federales de 1991, el PEM perdió su registro, por no haber alcanzado el 1.5 por ciento del total de la votación. El 13 de enero de 1993, después de efectuar 167 asambleas

⁵⁴ Véase, "Nacimiento del Partido Verde Ecológica de México", México, Mecanoscrito, PVEM, octubre de 1993, p. 1.

constitutivas y contando con 86 mil afiliados en el país, el PEM recupera su registro condicionado.⁵⁰

La Asamblea General del Partido Ecologista de México, realizada el 14 de mayo de 1993, decide modificar el nombre de la organización política, denominándose Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y elaborando un nuevo emblema conformado por dos serpientes emplumadas que miran de frente a un círculo, el cual simboliza un Tucán, posándose en una "V" que significa la vida y siendo rodeado por el nombre del partido. En diciembre de 1993 el fundador y dirigente del Partido Verde Ecologista de México se autoproclamó candidato a la presidencia de la República, para contender en las elecciones de 1994.

1) Partido Demócrata Mexicano

La vigencia del Partido Demócrata Mexicano data oficialmente del 3 de mayo de 1978, no obstante que sus antecedentes históricos y políticos provienen del conflicto cristero de 1926-1929.⁶⁰ Para hablar del origen y evolución del partido es necesario referirse a la Unión Nacional Sinarquista. Ésta tiene sus antecedentes en las organizaciones católicas que se formaron después de la guerra cristera para defender los intereses religiosos. Tales organizaciones fueron Acción Católica, la Legión y, sobre todo, la Base, creada en 1934. En la Base, a raíz de la política cardenista, se fueron dando las condiciones para una crisis interna en torno a la estrategia a seguir. Unos estaban a favor de mantenerse en la clandestinidad y recurrir a la acción violenta, mientras que otros planteaban

⁵⁰ VÁZQUEZ, Tulio. "Partido Verde Ecologista de México (PVEM)", en CURZIO, Gutiérrez Leonardo (Coord.), *op. cit.*, p. 217.

⁶⁰ FEMAT, Ramírez Roberto, *op. cit.*, pp. 25-31.

la integración de un partido político. Los primeros decidieron abandonar la organización y fundar, en mayo de 1937, en León, Guanajuato, la Unión Nacional Sinarquista.⁶¹

Antes de la constitución del Partido Demócrata Mexicano, la Unión Nacional Sinarquista dio lugar a otras agrupaciones político-electorales. En 1946 la UNS fundó el primer partido o "brazo electoral": el Partido Fuerza Popular, presidido por Enrique Morfín González, logrando que el presidente Manuel Ávila Camacho les otorgara el registro como partido político en 1946; sin embargo, en 1949 se les canceló como sanción por haber encapuchado la cabeza del monumento a Juárez, en la Alameda Central de la ciudad de México.

En 1953, siendo dirigente de la UNS Juan Ignacio Padilla, se creó el Partido de la Unidad Nacional, al cual le fue negado el registro por ser un partido con orientación religiosa. En 1963, la UNS apoyó al Partido Nacionalista de México, fundado por Salvador Rivero Martínez, antiguo dirigente cristero. Este partido fue registrado durante el gobierno de Adolfo Ruiz Cortines y reorganizado por los sinarquistas. A raíz de pugnas internas, el partido se dividió en tres y se les canceló el registro en 1964, en virtud de que ninguna de las tres partes demostró tener la titularidad del registro.

Después de una larga lucha por constituir un partido político nacional, la UNS consolida su "brazo electoral" con la creación del Partido Demócrata Mexicano al efectuarse su Asamblea Nacional Constitutiva en junio de

⁶¹ GUILLÉN, Vicente Alfonso, "Partido Demócrata Mexicano", en RODRÍGUEZ, Araujo Octavio, *op. cit.*, p. 168.

1975. En 1978 el partido presenta su documentación solicitando su registro condicionado a las elecciones de 1979. Su aparición en la vida política y legal se da debido a que alcanzó el 1.5 por ciento de la votación en esas elecciones. En el proceso electoral federal de 1982, el PDM postuló como candidato presidencial a Ignacio González Gollaz y en 1988 a Gumersindo Magaña Negrete.

En diciembre de 1993 el Congreso Nacional del PDM decidió cambiar de nombre al partido, modificar su tradicional logotipo del gallito colorado y postular candidato a la presidencia de la República. Adoptó la denominación de Unión Nacional Opositora (UNO), cuyas siglas aparecen sobre un mapa de la República Mexicana y abajo las del PDM.⁶²

1.6. EL RÉGIMEN POLÍTICO MEXICANO

Por régimen político se entiende:

"...el conjunto de las instituciones que regulan la lucha por el poder y el ejercicio del poder y de los valores que animan la vida de tales instituciones".⁶³

En efecto, las instituciones constituyen la estructura organizativa del poder público, encargadas de seleccionar al personal dirigente del gobierno y de asignar papeles específicos a los diversos actores involucrados en el proceso político.

⁶² IBARRA, María et al, "Partido Demócrata Mexicano. A recuperar el registro". *op. cit.*, p. 13.

⁶³ BOBBIO, Norberto et al, *Diccionario de política*, t. 2. México, Siglo XXI Editores, Séptima Edición, 1994, p. 1362.

Simultáneamente, las instituciones fijan las normas y los procedimientos que garantizan la repetición sistemática de determinados comportamientos y, hacen de este modo posible el desempeño regular y ordenado de la competencia por el poder y del ejercicio de este último. Lo anterior supone, como es claro, la aceptación de ciertos valores y el rechazo de otros. Así, el nexo que existe entre el régimen político y los valores por él implicados establece límites más o menos precisos a la libertad de acción del gobierno.

Pero el régimen político no debe ser identificado de manera exclusiva con el modelo jurídico-constitucional, como a menudo ocurre, ya que éste no representa un dato último con base en el cual sea posible explicar el proceso político. Ciertamente, el criterio pertinente que permite individualizar los caracteres distintivos de los regímenes políticos, realizar comparaciones y construir tipologías de los mismos está dado por las modalidades particulares que adoptan las prácticas políticas. En consecuencia, el estudio del régimen político debe incluir las prácticas de los disímiles actores que participan en el proceso político (sus ideologías, sus formas de organización, representación y realización de intereses; sus alianzas políticas y otras) que son las que en definitiva establecen los fines que pueden y deben ser perseguidos por el poder público.

En México, las instituciones políticas formales pueden rastrearse hasta la Constitución de 1917, pero las "reglas informales del juego" se cristalizaron bastante tiempo después. Este sistema informal está estrechamente vinculado al establecimiento de un partido gobernante unificado y disciplinado, que debe sus recursos y disciplina al control exclusivo que ejerce sobre el aparato estatal.

El régimen político que se consolidó en los años treinta era básicamente autoritario; se trata de un sistema donde un Poder Ejecutivo fuerte subordina a los otros poderes (Legislativo y Judicial) y, el poder central predomina sobre las entidades federativas. Además, a pesar de la existencia de partidos de oposición, un partido dominante, controló de manera casi absoluta hasta muy recientemente, el Congreso de la Unión y en forma total las gubernaturas de los estados.⁶⁴

De esta manera, los procesos electorales no constituían el medio de asegurar que a través del respeto al voto se constituyera un verdadero sistema de partidos con posibilidades reales de alternancia en el poder, sino una forma de legitimar los cambios de las cúpulas dirigentes del régimen. Así, el régimen político favorece el ejercicio discrecional e incluso arbitrario del Poder Ejecutivo y en particular del presidente de la República, impidiendo la vigencia de un verdadero estado de derecho que garantice la sujeción de las autoridades a la ley y el respeto a las libertades políticas y a los derechos humanos básicos.

También el régimen político mexicano se aseguró una base social amplia a través de una red corporativa que cubre todas las agrupaciones de los sectores sociales más importantes. Se trata de un corporativismo estatal que subordina a la sociedad civil, garantizando el control vertical de los principales grupos sociales a través de organizaciones que mantienen el monopolio de interlocución con el Estado.

⁶⁴LABASTIDA, Julio, "México: transición democrática y reforma económica", México, *Revista Mexicana de Sociología*, año LIII / núm. 2, Abril-Junio de 1991, pp. 127-139.

De hecho el régimen político que se consolidó después de la revolución, cuyos dirigentes no olvidaron que tomaron el poder con las armas, no basó su legitimación en el voto popular, sino en la misión de aplicar las reformas sociales y en la defensa de la soberanía nacional, que fueron banderas revolucionarias, lo que implicaba un Estado fuerte, con una base social amplia y, la consolidación de las instituciones.

Después de las reformas cardenistas, México entró en una etapa de consolidación del régimen político y de desarrollo económico. Esta afirmación no significa que no se presentarán conflictos políticos internos y externos en la relación con Estados Unidos, así como movimientos sociales importantes y, periodos, aunque cortos, de recesión económica. Sin embargo, se puede afirmar que en lo político se consolidaron las tendencias de predominio del poder central, en particular del presidente de la República sobre los otros poderes y, el reforzamiento del corporativismo estatal sobre la sociedad.

En lo económico, el país experimentó cambios muy importantes, sobre todo a partir del periodo denominado de "desarrollo estabilizador" (1954-1970). Esta etapa caracterizada por la estabilidad política y el "milagro económico", comienza a presentar signos de agotamiento en lo económico a fines de los setenta y, en lo político a partir de 1968.

Este último momento representa un parteaguas en la historia contemporánea de México. En primer lugar por su impacto interno, tanto en la sociedad civil como en el interior del grupo gobernante. En el plano externo, el régimen político mexicano mostró su aspecto más represivo y autoritario. Además, el movimiento de 1968, más allá de los medios

estudiantiles e intelectuales, expresó las reivindicaciones de los sectores políticamente más modernos y dinámicos de la sociedad, que reivindicaban el derecho que garantizará el ejercicio de las libertades y derechos políticos, así como las garantías individuales frente a la arbitrariedad estatal. En cierto sentido, sus antecedentes fueron los movimientos de obreros y de sectores medios de 1958-1959 y el movimiento médico de 1965. Estos expresaban el nacimiento de una nueva cultura política que tomaba distancia de un régimen autoritario y corporativo sustentado en un discurso y prácticas políticas que correspondían a otra fase del desarrollo histórico del país.

En el plano político, los periodos presidenciales de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) y José López Portillo (1976-1982), estuvieron marcados por una pérdida de las bases sociales del régimen político y consecuentemente por el debilitamiento de la red corporativa estatal, así como por cada vez mayores conflictos, tanto entre el grupo gobernante y los sectores empresariales como en el interior del primero.

Ni las políticas populistas y la apertura democrática en el periodo de Luis Echeverría Álvarez, ni la reforma política instrumentada por José López Portillo, que sin embargo abrieron espacios políticos a los partidos de oposición y ampliaron la libertad de expresión, sin que el PRI renunciara a su posición dominante, evitaron el impacto negativo de las crisis económicas y políticas de 1976 a 1982.

En este contexto, Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) llega a la presidencia de la República en una posición de gran debilidad. El carácter limitado de la reforma electoral de 1977 y, en general, el incumplimiento de

las promesas de realizar reformas democráticas, particularmente la garantía del respeto al voto en las elecciones locales, como en el caso de Chihuahua, llevaron a un creciente clima de descontento político en amplios sectores sociales, sobre todo urbanos, entre los cuales se encontraban algunos grupos empresariales. Asimismo, los intentos frustrados de reformar el PRI y los mecanismos para designar el candidato presidencial, provocaron el desgajamiento de una parte de la familia revolucionaria y, la formación de una coalición de centro-izquierda que mostraría su fuerza en el proceso electoral federal de 1988.

Las elecciones presidenciales de 1988 mostraron el alto grado de separación entre la sociedad y el Estado. Los resultados electorales fueron cuestionados por amplios sectores de la población y por los principales partidos políticos de oposición. Según los propios resultados oficiales, el PRI había obtenido el triunfo con el margen más pequeño de su historia y aparecían por primera vez dos fuerzas como importantes contrincantes electorales: el Frente Democrático Nacional (que se convertirla más tarde en el Partido de la Revolución Democrática) y el PAN. De esta manera, tanto para la mayoría de los analistas como para amplios sectores de la opinión pública, estaban dadas las condiciones para la transición democrática.

CAPÍTULO 2

ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y CONTEXTUALIZACIÓN DEL FINANCIAMIENTO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS

2.1. DEFINICIÓN DE FINANCIAMIENTO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS

El tema del financiamiento a los partidos políticos se ha convertido en la democracia⁹⁵ moderna en una cuestión de enorme interés para los estudiosos de las ciencias sociales, al igual que para los dirigentes partidistas y personas dedicadas a la actividad política, en virtud de la importancia que representa para el desenvolvimiento idóneo de los sistemas de partidos. Para su funcionamiento, los partidos requieren de financiamiento. Necesitan fondos para sus actividades ordinarias y para la realización de las campañas políticas.

En el mundo contemporáneo los partidos políticos son parte fundamental para la integración del poder político, al grado de que no se puede concebir una democracia sin partidos, siendo en estos momentos los agentes más dinámicos de dicha forma de gobierno, a través de los cuales la sociedad actúa y pretende ejercer influencia sobre la vida política estatal. Numerosos investigadores de los fenómenos políticos han sostenido que los partidos políticos son consubstanciales a la democracia. En este sentido, Pilar del Castillo Vera considera:

⁹⁵Para Norberto Bobbio se entiende por democracia "...un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos". BOBBIO, Norberto. *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988, p. 14.

"La financiación de partidos y candidatos constituye una necesidad consubstancial a los sistemas democráticos occidentales en los que distintas opciones políticas tienen, en primer lugar, que competir por la victoria electoral y, en segundo lugar, que mantener sus estructuras organizativas en períodos interelectorales. Hacer frente a estos objetivos implica contar con unas disponibilidades económicas que las fuerzas políticas han tenido que recabar por diversas vías".⁶⁶

Francisco Berlin Valenzuela entiende por financiamiento a los partidos políticos lo siguiente:

"Proceso por medio del cual se canalizan recursos económicos o bienes y servicios hacia los partidos, para posibilitar 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 la democracia representativa, por lo que difícilmente puede darse en un estado(sic) totalitario, que se caracteriza por su falta de respeto a los derechos humanos".⁶⁷

El punto central en materia de financiamiento es el que los partidos políticos disputan los votos y tienen que llegar al mayor número de electores posibles. En el mundo moderno, esto no podría realizarse sin recursos económicos, los cuales constituyen el acervo de dinero y bienes a los que se llama financiamiento a los partidos políticos.

2.2. CLASES DE FINANCIAMIENTO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Se distinguen tres clases de financiamiento a los partidos políticos, los cuales tienen características específicas derivadas de las personas o

⁶⁶CASTILLO, Vera Pilar del, *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, Siglo XXI de España, 1985, p. 1.

⁶⁷BERLÍN, Valenzuela Francisco, "Financiamiento de partidos políticos", en *Diccionario Electoral*, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), 1989, p. 303.

entidades que otorgan los apoyos económicos, al producir efectos muy diversos que de múltiples maneras inciden en el sistema político de un país. La doctrina electoral menciona los siguientes: financiamiento privado; financiamiento público; y, financiamiento mixto.⁶⁸

A. financiamiento privado

Es aquel que proviene de miembros del propio partido o de particulares, generalmente identificados con los grupos empresariales y poseedores del poder económico, quienes interesados en conservar su influencia y hegemonía en la sociedad, se convierten en proveedores de fondos, haciéndolos llegar a las organizaciones partidistas con la discreción de sus conveniencias políticas.

Entre los argumentos a favor del financiamiento privado están los siguientes: los partidos políticos son ante todo asociaciones privadas y que como tales deben nacer, crecer y desarrollarse, con el apoyo de la sociedad; el proceso de la voluntad política debe formarse de abajo hacia arriba y que a través de este tipo de financiamiento se favorece una mayor autonomía de los partidos políticos frente al Estado, y el financiamiento privado acerca más a los partidos políticos a sus bases; para obtener más financiamiento deberán mantenerse en mayor contacto con sus simpatizantes y manifestarse de manera más receptiva a sus valores y opiniones, al representar de esta manera con más fidelidad a sus votantes.⁶⁹ Dentro de este tipo de financiamiento se distinguen diversas variantes como son:

⁶⁸*Ibidem*, pp. 309-319.

⁶⁹ Véase CÁRDENAS, Gracia Jaime, "Financiamiento privado". *Memoria del Foro para la Reforma Electoral*, México, Instituto Federal Electoral, 1993, p. 20-23; BARQUÍN, Álvarez Manuel, "Una propuesta razonada e imparcial en torno al financiamiento a los partidos políticos en México", en *Aspectos Jurídicos del financiamiento de los partidos políticos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1993, p. 133.

1. Financiamiento con cuotas de afiliados

Es una forma común de financiamiento, por medio de la cual, los dirigentes acuden a los miembros, afiliados o simpatizantes, para solicitarles su colaboración económica y así poder sostener tanto las campañas de sus candidatos en épocas electorales como los gastos de mantenimiento de la actividad política de los partidos. El tipo de cuota puede fijarse de acuerdo a dos criterios; el de establecer una misma cantidad para todos los miembros y el de hacerlo en función de un monto proporcional a los ingresos de los afiliados.

2. Financiamiento con donativos

Son realizados por aquellas personas o entidades privadas para apoyar las actividades electorales y políticas de los partidos. Se caracteriza este tipo de donativos por ser hechos en forma voluntaria, por quienes detentan recursos económicos muy grandes, si bien es cierto que es muy apreciada esta forma de financiamiento por los dirigentes de los partidos, presenta severos inconvenientes para ellos, que suelen recibir fuertes presiones de parte de los donantes, al comprometer la ideología e independencia de estas organizaciones.

3. Financiamiento con préstamos y créditos

En este tipo de financiamiento los partidos acuden a la banca e instituciones de crédito para obtener los recursos que les permita costear las campañas de sus candidatos y su actividad política en general. En la práctica no goza de mucha simpatía, debido a que las organizaciones políticas no persiguen fines de lucro, por lo que tienen dificultades para poder pagar a su vencimiento tanto el capital prestado como los altos intereses que les cobran. Por otra parte, los partidos se encuentran en

desventaja entre sí, pues los créditos se otorgan fundamentalmente a los representantes de una tendencia ideológica que es del agrado de los grandes banqueros y empresarios, creando una situación de desigualdad entre los partidos.

4. Financiamiento por administración del patrimonio propio y realización de actividades

Esta forma excepcional de allegarse recursos 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. Dentro de este aspecto encontramos la actividad desplegada por los partidos para obtener fondos a través de sorteos, loterías, organización de festivales artísticos, realización de comidas con un alto costo y en general todas las acciones encaminadas a conseguir recursos para sus gastos electorales y partidistas.

B. Financiamiento público

Es aquel que realiza el Estado con fondos públicos en virtud de ser los partidos elementos esenciales para el funcionamiento de la democracia y constituir un puente entre la sociedad y el gobierno, entre los ciudadanos y quienes los representan en los órganos estatales. Los argumentos esgrimidos para legitimar la decisión de que los partidos políticos reciban ayuda económica del Estado son tres: 1) la garantía de supervivencia de los partidos, que se corresponde con la consubstancialidad entre democracia y partidos; 2) la necesidad de que se respete el principio de igualdad de oportunidades entre las distintas opciones políticas, y 3) la conveniencia de

evitar prácticas de financiamiento ilícito y de corrupción, que alteren el sistema político.⁷⁰

El financiamiento público a los partidos políticos y candidatos se estructura con diversos elementos. En algunas legislaciones se ha previsto el apoyo económico sólo a los partidos políticos, en otras sólo al candidato y en algunas más a ambos. Los ordenamientos jurídicos también se dividen respecto al criterio con que se deben otorgar los apoyos financieros del Estado a partidos y candidatos, y destacan entre ellos los siguientes; a) según el número de representantes ante el parlamento obtenido en el proceso electoral, b) según el porcentaje específico de votos alcanzados, y c) el modelo mixto en el que se utiliza el doble criterio de la representación parlamentaria y porcentaje de votos. Otro elemento más que caracteriza las regulaciones es el referente a la vía por la que se reciben las aportaciones del Estado. Ella puede ser generalmente un órgano central partidista, o bien, uno regional, estatal o municipal.⁷¹

Esta forma de financiamiento es el resultado de un largo proceso por el que pasaron los partidos políticos que comenzó con una existencia extraconstitucional, en la que fueron ignorados por el derecho, en virtud de la indiferencia y animadversión con que fueron vistos en sus orígenes, hasta llegar a ser plenamente reconocidos en la mayor parte de las constituciones modernas que han llegado a considerarlos como entidades de interés público, indispensables para conducir la participación política. El financiamiento estatal o público puede ser indirecto y directo.

⁷⁰COTARELO, García Ramón, "Partidos y democracia", en *Aspectos Jurídicos del financiamiento de los partidos políticos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1993, p. 23.

⁷¹CASTILLO, Vera Pilar del, *op. cit.*, pp. 64-67.

1. Financiamiento público indirecto

Consiste en los apoyos que reciben los partidos por parte del Estado para realizar sus actividades políticas y electorales que ellos tendrían que pagar, pero que el legislador consideró conveniente eximirlos de hacerlo. Este tipo de financiamiento, no implica una colaboración fiscal directa, pero es de gran utilidad a los partidos, sobre todo en épocas electorales, por los apoyos materiales que reciben, siendo los más comunes:

a) Préstamos de locales y espacios públicos

En este tipo de apoyo indirecto, los partidos se ahorran grandes cantidades de dinero, al no tener que pagar locales privados para la celebración de sus reuniones políticas, que prefieren llevar a cabo en lugares públicos cerrados o abiertos como estadios, parques, plazas, deportivos, etc.

b) Cesión de espacios públicos para exhibición de propaganda

Esta prestación resulta muy importante para los partidos sobre todo en época de campañas electorales, dado los altos costos de este tipo de publicidad. Por regla general, los espacios destinados para estos fines, tienden a respetar el principio de igualdad, dándoseles el mismo tratamiento a todos los partidos, con lo que se evita que los más grandes y poderosos acaparen los espacios públicos para su propaganda.

c) Franquicias para el uso de las comunicaciones

Los partidos se benefician enormemente con estas prestaciones, pues si tuvieran que pagar los servicios del correo o telégrafo, que tanto necesitan para estar en contacto con sus afiliados y simpatizantes en todo el país, tendrían que erogar fuertes sumas de dinero. En periodos electorales las

franquicias de correo o telegráficas son de gran importancia, en virtud de la enorme cantidad de cartas, periódicos y en general propaganda que hay que hacer llegar a los electores oportunamente.

d) Acceso de candidatos y partidos a los medios de comunicación social

A través de esta prerrogativa, los partidos disponen de espacios gratuitos en la radio y la televisión para la difusión de su programa y doctrina, así como para hacer público el pensamiento de sus candidatos en las campañas electorales. Este financiamiento público indirecto es proporcionado por lo regular con mayor facilidad en los Estados donde algunos de estos medios son de su propiedad, independientemente de que los que pertenezcan a empresas privadas sean obligados también a brindar determinados tiempos a los partidos para fines electorales.

e) Exenciones fiscales a los partidos

Esta forma de financiamiento indirecto consiste en la exoneración que hace el Estado a los partidos para que dejen de cubrir sus obligaciones tributarias a que se encontrarían sujetos como personas morales.

2. Financiamiento público directo

Consiste en la ayuda financiera que el Estado otorga a los partidos políticos de manera directa con cargo al presupuesto público, de acuerdo con diversos criterios que son establecidos en las leyes electorales de cada país. Esta forma de financiamiento surgió como consecuencia de los altos costos que las campañas electorales sufrieron a partir de la década de los años cincuenta, algunos países buscaron fórmulas de financiamiento público directas, para ayudar a los partidos en sus gastos electorales.

De acuerdo con las modalidades que el Estado imprime al financiamiento público directo, éste reviste varias formas, entre las cuales están: en primer término se encuentra el financiamiento público directo otorgado por el Estado a todos los partidos participantes en un proceso electoral independientemente de su votación o de las curules o bancas obtenidas en un parlamento o asamblea legislativa. Una segunda modalidad de este tipo de financiamiento público directo es la que se siguió en algunos países para reembolsar los gastos electorales sólo a los partidos que hubiesen obtenido un determinado porcentaje de los votos válidamente emitidos. Una tercera variante en este financiamiento se encuentra en aquellas legislaciones que establecen diversos requisitos para que proceda el reembolso de los gastos erogados por los partidos en el proceso electoral.

C. Financiamiento mixto

Este tercer tipo de financiamiento pretende recoger las ventajas del financiamiento privado y público, al evitar las desventajas que la doctrina y la práctica políticas les han señalado. La tendencia en los sistemas políticos contemporáneos es la de integrarlo para obtener una complementación de ambos financiamientos, a fin de que los partidos cumplan eficazmente sus funciones.

2.3. CONTROL DEL FINANCIAMIENTO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS

El término control en el lenguaje común implica las voces de "inspección", "fiscalización" e "intervención". Según, María de la Luz Mijangos Borja, el control del financiamiento a los partidos políticos:

"...consiste en la fiscalización, inspección e intervención de determinados órganos del Estado o de la administración electoral en la actividad financiera de los partidos".⁷²

Pilar Del Castillo Vera considera que el control sobre el financiamiento comprende tres aspectos básicos: cómo se lleva a cabo el control, es decir qué mecanismos permiten conocer cuáles son los gastos e ingresos de los partidos. Quién controla, esto es a qué órgano se atribuye la competencia fiscalizadora y por último qué sanciones conlleva el incumplimiento de las normas.⁷³

En relación al primero de los aspectos resulta obvio que no se puede ejercer control legal alguno sobre los gastos e ingresos de los partidos si éstos no están sometidos al principio de publicidad. La publicidad se convierte en requisito imprescindible para conocer el grado de cumplimiento de las normas de carácter restrictivo que pesan sobre los gastos e ingresos de los partidos.⁷⁴ Sin embargo, la publicidad de los gastos e ingresos de los partidos políticos no favorece únicamente la función de control, sino la función de información al electorado; la publicación fortalece la confianza en los procesos políticos y en los actores políticos, en tanto que evita la corrupción del sistema; hace transparentes los procesos políticos, lo cual

⁷²MIJANGOS, Borja María de la Luz, "El control sobre el financiamiento a los partidos políticos", en *Aspectos Jurídicos del financiamiento de los partidos políticos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1993, p. 199.

⁷³CASTILLO, Vera Pilar del, *op. cit.*, p. 126.

⁷⁴*Ibidem*.

perfecciona los regímenes democráticos; no limita las libertades constitucionales, sino que al contrario clarifica las reglas del juego democrático y hace que éste se dé en condiciones de mayor imparcialidad.⁷⁵

Por otra parte, en la legislación comparada existen tres tipos de órganos de naturaleza jurídica diferente, a los que se les otorga la competencia de fiscalizar las declaraciones de cuentas presentadas por partidos y candidatos: órganos de la administración electoral; órganos de naturaleza parlamentaria; y, órganos dependientes del ejecutivo.⁷⁶

El modelo de los órganos de la administración electoral, es el anglosajón (con excepción de Estados Unidos), que indica que el control reside en funcionarios de la administración electoral, los que tienen competencias para controlar que los informes y gastos de los candidatos cumplan los requisitos establecidos en la ley. En cuanto a las sanciones por incumplimiento de los requisitos sobre publicidad de gastos e ingresos, los partidos y candidatos pueden ser objeto de multas. A los candidatos, además les pueden negar la certificación necesaria para que obtengan los subsidios oficiales que les corresponden en caso de haber sido elegidos.

En Alemania e Italia los órganos de control son de naturaleza parlamentaria. La Cámara Baja tiene en ambos casos atribuida esa competencia. Estas mismas instituciones tienen capacidad de sancionar no concediendo las subvenciones correspondientes si hubiera irregularidades importantes y no subsanadas en los informes contables presentados.

⁷⁵MIJANGOS, Borja María de la Luz, *op. cit.*, p. 201.

⁷⁶CASTILLO, Vera Pilar del, *op. cit.*, pp. 148-155.

Por lo que se refiere a los órganos dependientes del ejecutivo, éste es el sistema de los Estados Unidos. El control está atribuido a la Federal Election Commission creada desde 1974. En Estados Unidos las sanciones que prevén implican multas, pena privativa de libertad, y en algunos casos inelegibilidad para ocupar un cargo público.

2.4. EL FINANCIAMIENTO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN ALGUNOS PAÍSES DE EUROPA Y AMÉRICA

Las primeras regulaciones de los aspectos económicos en materia electoral ocurrieron en la Inglaterra del siglo XIX, cuando se expide la Corrupt and Illegal Practices Act de 1883, en virtud de la cual se prohibieron a los candidatos realizar determinados gastos. Frente a este sistema de corte inglés, consistente en limitar los gastos a los candidatos, apareció el sistema norteamericano a fines de los años veinte de este siglo, que se centraba más que nada en la limitación de los gastos de los partidos políticos. Por otra parte, a fines de los años cincuenta aparece el llamado "modelo continental" (de tipo europeo), que consiste en que el Estado otorga financiamiento directo o indirecto a los partidos políticos.

A continuación se muestra de forma somera algunas de las características que rigen en la actualidad el financiamiento a los partidos políticos en algunos países de Europa y América.

EUROPA

a) Alemania

La República Federal de Alemania fue el primer país en aprobar, en 1967, la concesión de subvenciones públicas a los partidos políticos. El elemento básico del financiamiento público en Alemania es la reposición de costos de las campañas electorales, para lo cual se forma una suma global de cinco marcos por cada elector. Los partidos con derecho a recibir la reposición deben obtener el 0.5 por ciento de los segundos votos válidos en el territorio electoral o el 10 por ciento de los primeros votos válidos en un distrito electoral (siempre que no se les haya autorizado una lista electoral).

La reposición se calcula de dos maneras: para los que obtuvieron el 0.5 por ciento de los segundos votos se reparten en proporción, mientras que los que obtuvieron el 10 por ciento de los votos en distritos les corresponde cinco marcos por voto. En ningún caso, las reposiciones superan los ingresos totales de cualquier partido. Los anticipos se permiten para el segundo y tercer años, así, como el año de la elección, y no pueden rebasar el 20 por ciento de la suma de la reposición por gastos electorales, existe el llamado financiamiento por "igualación de oportunidades", que sólo se da a los partidos que hayan obtenido el 0.5 por ciento de los segundos votos.⁷⁷

Entre los donativos prohibidos, se encuentran los provenientes de fundaciones políticas, los de corporaciones públicas o eclesiásticas, los

⁷⁷HORN, Hans-Rudolf. "Vías alemanas a un financiamiento de los partidos políticos indicadas por el antagonismo entre legislación y jurisdicción", en *Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1993, pp. 59-77.

individuales que rebasen los 1,000 marcos y los extranjeros (salvo que provengan de una empresa con 50 por ciento o más de capital alemán y de un partido extranjero representado en el Parlamento Europeo). También se garantizan las emisiones gratuitas de propaganda electoral en radio y televisión, y se prevén subvenciones especiales para diversos fines: estudios, conferencias, viajes, etc.⁷⁸

Los partidos están obligados a presentar ante la autoridad un informe especificando todos sus gastos y activos, revisado a fin de año por un auditor independiente. Si no se encuentran irregularidades, el informe anual y el informe de auditoría son sometidos al presidente del Bundestang, quien lo verifica y lo publica.⁷⁹ El presidente informa a la asamblea una vez al año acerca de los informes anuales de los partidos y de las tendencias de sus respectivas formas de financiamiento. El Tribunal Federal de Cuentas, por su parte, vigila que se implemente el sistema de reembolsos a los partidos políticos por gastos electorales.

b) Austria

Austria posee desde 1975 un sistema muy generoso de financiamiento público a los partidos políticos que actualmente dependen mayoritariamente del Estado, y mucho menos de los afiliados.⁸⁰ La cuantía de la ayuda pública depende de la importancia numérica de cada partido. También existe ayuda estatal indirecta o en especie en forma de papeletas

⁷⁸LEVUSH, Ruth (Coord), *Financiamiento de campañas en países extranjeros*, EUA, Biblioteca Legislativa del Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica, 1991, trad. CANO, Gutiérrez María Teresa, México, Cuadernos de Apoyo, núm. 17, Biblioteca de la Cámara de Diputados, 1993, pp. 1-6.

⁷⁹ALEMÁN, Velasco Miguel, *Las finanzas de la política*, México, Diana, 1995, pp. 83-91.

⁸⁰CASTILLO, Vera Pilar del, *op. cit.*, pp. 97-99.

electorales, sobres oficiales, correo etc. Todo partido que en el año electoral haya obtenido como mínimo un escaño tiene derecho a subvención y a unos minutos de audiencia en la radio y televisión públicas y a la inserción publicitaria gratuita -a cargo del Estado- en periódicos y revistas. Los partidos que obtienen representación parlamentaria (un mínimo de cinco diputados) reciben, además una subvención anual fija, lo que, durante décadas, ha significado la presencia de tan sólo tres partidos en las campañas electorales, en los medios de comunicación y en el parlamento. También existe contribución estatal a los gastos del grupo parlamentario: cuatro millones de shillings en total, más 100.000 shillings por cada diputado. Además, el Estado aporta parte de los gastos de las "academias" o centros de educación política que organizan los partidos para formar a sus militantes y cuadros, pero sólo si han obtenido el 1 por ciento de los sufragios. También los lãnder y los municipios otorgan subvenciones a los partidos, muchas veces más cuantiosas que las ayudas federales. Este generoso financiamiento obliga a todos los partidos a publicar sus cuentas y a limitar los gastos electorales y la duración de las campañas a ocho semanas. Todo ello evidencia la preferencia manifiesta en favor de los partidos ya consolidados y, por consiguiente, una política poco orientada a garantizar la igualdad de oportunidades.

Con todo, las cuotas de los afiliados siguen siendo financiera y políticamente importantes, mucho más que en la mayoría de los países europeos y, concretamente en el caso del Partido Socialista de Austria, constituye todavía más de un 36 por ciento de las finanzas del partido (y un 23 por ciento en el Partido Popular Austriaco).⁸¹

⁸¹AUBET, José María, *Democracias desiguales. Cultura política y paridad en la Unión Europea*, España, Ediciones del Serbal, 1995, pp 73-74.

c) España

La legislación española sobre financiamiento a los partidos se caracteriza por el principio de máxima participación del Estado y mínima aportación privada. Quienes defendieron este criterio, en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General de 1985 (hasta entonces las donaciones privadas no estaban limitadas) y más radicalmente en la Ley de Financiación de los Partidos de 1987, lo hicieron, en buena medida, argumentando la naturaleza aislante o el carácter protector del dinero público frente a la corrupción que se podría desarrollar si no se limitaban las contribuciones privadas.

Desde sus orígenes (Decreto-Ley sobre Normas Electorales de 1977 y Ley de Partidos Políticos de 1978), la legislación española ha diseñado un sistema mixto, público-privado de financiamiento a los partidos. Por un lado, el Estado concede a las formaciones con representación parlamentaria diversas subvenciones económicas; unas en concepto de compensación por los gastos que generan los distintos procesos electorales (elecciones generales, autonómicas, municipales y europeas) y otras para los gastos derivados de sus actividades ordinarias. A su vez los partidos se pueden financiar por medio de aportaciones privadas y, como es lógico, con las cuotas de los afiliados.

La Ley Orgánica del Régimen Electoral General determina que los gastos electorales que erogan los partidos por este concepto, desde el día de la convocatoria hasta el de la proclamación del partido electo, son por cuenta del Estado. Con respecto a la aplicación de los montos del financiamiento a los partidos para elecciones generales, éste se distribuye de acuerdo con los siguientes conceptos: dos millones de pesetas por cada

escaño obtenido en el Congreso de Diputados o en el Senado; 75 pesetas por cada voto conseguido por cada candidatura al Congreso, siempre y cuando uno de los candidatos hubiera obtenido el escaño; y 30 pesetas por cada uno de los votos conseguidos por cada candidato que hubiera obtenido escaño de senador.⁸²

Por lo que se refiere al financiamiento público indirecto, la legislación electoral española contempla la concesión de espacios gratuitos a los partidos en los medios de comunicación, de titularidad pública para las campañas electorales, además prevé una subvención especial para los gastos originados por el envío de sobres y papeletas electorales o por propaganda, a razón de 20 pesetas por elector en cada una de las circunscripciones donde el partido haya presentado lista al Congreso o al Senado y que haya obtenido de dicha lista por lo menos la designación de cinco candidatos, necesarios para formar un grupo parlamentario.

Por lo que hace a la administración del financiamiento, éste se realiza en pagos parciales y condicionados a que los partidos cumplan la obligación de presentar sus estados financieros al Tribunal de Cuentas, autoridad fiscalizadora, y a que este autorice la adjudicación correspondiente; empero, en el año electoral se pueden conceder adelantos de pago de las subvenciones a los partidos, siempre que éstos hayan participado en las elecciones anteriores en los términos de la ley. En otra materia es obligación de los partidos designar un administrador electoral responsable de llevar la contabilidad, de acuerdo con el Plan General de Contabilidad

⁸²BLANCO, Valdes Roberto L., "La problemática de la financiación de los partidos políticos en España: regulación jurídica y propuestas de reforma", *Revista de Estudios Políticos* (nueva época), num. 87, Madrid, enero-marzo de 1995, pp. 163-197.

vigente para la elección de que se trate y abrir cuentas bancarias para cada una de las campañas de los candidatos que inscribieron los partidos.

El límite de gastos electorales de cada partido se encuentra determinado por el producto que resulte de multiplicar el número de habitantes con derecho a voto en cada circunscripción, donde presente candidaturas cada partido, por 25 pesetas; la cantidad resultante podrá incrementarse en razón de 20 millones de pesetas por circunscripción; sin embargo, el monto del financiamiento público en ningún caso puede sobrepasar la cifra de gastos electorales que cada partido haya declarado ante el Tribunal de Cuentas.

Por lo que respecta al financiamiento privado de los partidos políticos se contempla toda una serie de recursos: cuotas y aportaciones voluntarias de los afiliados; préstamos bancarios por venta de material publicitario; donaciones de individuos y entidades legales, las últimas de las cuales no deben exceder de 10 millones de pesetas por año. Las donaciones anónimas no deben ser más altas que el 5 por ciento del monto fijado por el Presupuesto General del Estado. Quienes aporten fondos a los partidos, harán constar al momento de dar su donativo, su nombre, domicilio y número de su documento nacional de identidad al empleado bancario, ante el cual se hace el depósito, considerando que el monto de estas contribuciones nunca podrá exceder de un millón de pesetas por elección.⁸³

La normatividad española establece un sistema de fiscalización externa sobre la actividad económica-financiera de los partidos, atribuyendo la competencia fiscalizadora al Tribunal de Cuentas. Los partidos están

⁸³ALEMÁN, Velasco Miguel, *op. cit.*, pp. 67-69.

obligados a presentar contabilidad detallada y documentada de sus gastos e ingresos, tanto los que se hayan producido como consecuencia de los procesos electorales como los vinculados al desarrollo de sus actividades ordinarias.

d) Francia

En 1988 se promulgó en Francia una legislación sobre el financiamiento de la vida política, siendo modificada y completada en 1990. Esta legislación obliga a los partidos a declarar públicamente el patrimonio de sus candidatos, instituye el financiamiento público para el sostenimiento normal de los partidos políticos y establece el financiamiento privado y, en concreto, el régimen de las donaciones.⁸⁴

El Estado proporciona ayuda financiera a los partidos, según el número de diputados, y garantiza la igualdad de oportunidades mediante el acceso gratuito e igual a todos los medios de comunicación, independientemente del peso político de cada fuerza.

En lo que se refiere al financiamiento privado, se establecen límites para las donaciones. Los individuos no pueden hacer contribuciones a los partidos que excedan de 50, 000 francos, ni las corporaciones de 500, 000. Cualquier donativo que sobrepase los 1, 000 francos debe ser pagado en cheque.⁸⁵

⁸⁴BON, Pierre, "Aspectos recientes del control de las campañas electorales en Francia", en *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo, Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Tribunal Federal Electoral, Instituto Federal Electoral, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1993, pp. 603-604

⁸⁵ALEMÁN, Velasco Miguel, *op. cit.*, pp. 76-78

Se prohíben las donaciones provenientes de personas morales de derecho público y de personas morales de derecho privado, cuya mayoría de capital pertenece a una o varias personas morales de derecho público, de casinos y casas de juego, así como de Estado extranjero o de una persona moral de un país extranjero.⁶⁶ Los partidos políticos y los grupos deben conservar su contabilidad. Sus cuentas anuales deben ser certificadas por dos auditores y depositadas en la Comisión de Fondos de Campaña y Financiamiento Público, que las publica en forma resumida en el Diario Oficial.

Los candidatos pueden recibir fondos solamente por intermedio de una asociación financiera electoral o de un individuo nombrado por él como agente financiero. Las asociaciones y agentes deben abrir una cuenta bancaria para transacciones financieras. El límite de gastos electorales es de 500, 000 francos por candidato, reducidos a 400, 000 en las circunscripciones en las que la población sea inferior a 800, 000 habitantes. Se ha establecido un sistema de reembolsos a los candidatos que reciben el 5 por ciento de los votos en la primera vuelta.

Para las elecciones presidenciales, el límite de los gastos de campaña es de 120 millones de francos por candidato y de 160 millones de francos para cada uno de los candidatos presentes en la segunda vuelta.⁶⁷ El promedio de reembolso es equivalente a una vigésima parte del límite para todos los candidatos. Esta cantidad se eleva a un cuarto del límite

⁶⁶BON, Pierre, *op. cit.*, p. 610.

⁶⁷*Idem.*

para aquellos que obtienen más del 5 por ciento de los votos en la primera vuelta.

e) Holanda

Los partidos holandeses, apegados a su autonomía, han sido en general reacios a aceptar subvenciones del Estado. Prefieren basarse en las cuotas de los afiliados, que suponen el 75-80 por ciento de sus recursos, y en pequeñas donaciones, realidad hoy prácticamente única en Europa. Los donativos de las empresas están limitados a un 6 por ciento de sus utilidades y son deducibles de impuestos, no hay restricciones para personas físicas o para los extranjeros.⁸⁸ Como los partidos no tienen personalidad jurídica, tampoco se prevén ayudas oficiales, aunque sí ayuda indirecta: acceso gratuito a los medios de comunicación entre y durante las elecciones, así como espacios gratuitos en campañas electorales a todos los partidos que presenten candidatos.

Desde 1972 se otorgan ayudas oficiales a los institutos y fundaciones -de investigación y de formación- vinculados a los partidos. Los que tienen representación parlamentaria reciben ayuda directa en forma de salario: 500 ecus al mes por cada representante, más una contribución anual según la importancia del grupo (unos 450 ecus para el jefe de grupo y 140 ecus los demás miembros). Las campañas electorales suelen ser austeras, y los gastos globales se estiman en no más de 1 florín por elector, veinte veces menos que en Alemania.⁸⁹

⁸⁸LEVUSH, Ruth (Coord.), *op. cit.*, p. 33.

⁸⁹AUBET, José María, *op. cit.*, p. 321.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

Todos los partidos políticos tienen un ala femenina y un sistema de cuotas para estimular la presencia de mujeres en las listas electorales y en los órganos directivos: el 40 por ciento fijo en los verdes, el 33 por ciento fijo en los socialistas, un 26 por ciento orientado entre los democristianos. El Comité para la Emancipación de la Mujer, órgano asesor del gobierno, ha propuesto el cese de las ayudas oficiales a los partidos que no velen por la igualdad de oportunidades en una sociedad - y una estructura de partidos-desigual.⁶⁰

f) Suecia

Desde los años veinte hasta 1965 los partidos se financian fundamentalmente con base en las cuotas de sus afiliados. Desde 1966 el Estado concede subvenciones a los partidos en forma de ayudas a los gastos de funcionamiento y de subvenciones a los grupos con representación parlamentaria: todos los partidos con al menos un escaño, o el 2.6 por ciento de los votos nacionales, reciben 24. 900 ecus (239. 000 SEK) escaño/año.⁶¹ De modo que el resultado electoral es fundamental para asegurar el futuro financiero y político de los partidos.

También existen ayudas públicas para gastos de secretaria de los diputados, y para acceder a ellas se requiere un mínimo de 1 escaño o el 4 por ciento de los votos nacionales.⁶² Desde 1969 los partidos pueden recibir, además, subvenciones públicas en los condados y municipios. Las cantidades que en estos casos pueden llegar a obtener las fijan las instituciones locales y es obligatorio, de acuerdo con la ley que regula estas

⁶⁰ *Ibidem.*

⁶¹ *Ibidem.*, pp. 521-522.

⁶² LEVUSH, Ruth (Coord.), *op. cit.*, pp. 33-34.

subvenciones, que a todos los partidos representados en los órganos de gobierno del condado o del municipio se les conceda la misma suma.⁹³

El Estado también financia las escuelas organizadas por los partidos para la educación de sus cuadros y el reclutamiento de las élites. Actualmente, el 50 por ciento de las arcas de los partidos procede de fondos públicos, configurando uno de los índices de subvención pública más altos de Europa.

La legislación se ha rehusado a establecer límites a los gastos de campañas, imponer obligaciones a los partidos políticos para que hagan públicos sus estados de cuentas y someter éstos al control de alguna autoridad. Sin embargo, dan a conocer sus cuentas a consecuencia de un acuerdo celebrado entre ellos en 1980, en presencia del ministro de justicia.⁹⁴

AMÉRICA

a) Canadá

Los partidos políticos fueron inexistentes desde el punto de vista jurídico hasta 1970, en que se les incorporó al régimen de derecho privado, condición que guardan hasta la fecha. Su financiamiento fue privado y sin restricciones, pero tampoco sin estímulos fiscales, hasta 1974, en que la legislación electoral estableció el sistema de reembolsos parciales a partidos y candidatos por gastos de campañas, deducibilidad de impuestos

⁹³CASTILLO, Vera Pilar del, *op. cit.*, pp. 100-105.

⁹⁴ALEMÁN, Velasco Miguel, *op. cit.*, pp. 64-67.

a los donativos hasta cierto límite, topes condicionados a los gastos de campaña y control de sus finanzas operativas y electorales.⁹⁵

Toda persona física u organización puede efectuar contribuciones por cualquier monto a partidos y candidatos registrados, en efectivo, bienes y servicios. No obstante, sólo las contribuciones en numerario reciben créditos fiscales, en las siguientes proporciones: hasta 100 dólares, 75 por ciento de crédito fiscal; de 100. 01 a 550 dólares, 75 dólares de crédito fiscal, más 50 por ciento de la contribución excedente de 100 dólares; de 550. 01 a 1, 150 dólares, 300 dólares de crédito fiscal, más 33.33 por ciento de la contribución excedente de 550 dólares, y 1, 150 dólares en adelante, crédito fiscal de 500 dólares como máximo.⁹⁶ Para hacer efectivo el crédito fiscal debe obtenerse un recibo oficial que sólo puede ser emitido por el agente oficial del partido o del candidato. Los partidos políticos no registrados, conforme a la ley electoral, y los que no hayan postulado candidatos en por lo menos 50 de los 295 distritos electorales, 59 días por lo menos antes de la elección, no pueden emitir estos recibos.

Partidos y candidatos pueden recibir el reembolso parcial de sus gastos de campaña. Los partidos, hasta el 22.5 por ciento del total, siempre que hayan erogado por lo menos un 10 por ciento del límite de gastos impuestos durante la campaña de elección, que en 1988 fue alrededor de 8 millones de dólares para un partido nacional que contendió por todas las curules. El límite depende del número de curules disputados, pero no se requiere que un partido reciba un porcentaje mínimo de votos. A los candidatos, por otro lado, se les reembolsa 50 por ciento de sus gastos de

⁹⁵*Ibidem*, pp. 96-98.

⁹⁶CASTILLO, Vera Pilar del, *op. cit.*, p. 62.

elección, siempre que reciban por lo menos 15 por ciento de los votos. Las contribuciones a los candidatos en tiempos de elección son elegibles para créditos fiscales.⁹⁷ Tanto los partidos como los candidatos deben llevar a cabo sus campañas en radio, televisión, periódicos y revistas, únicamente durante las últimas cuatro semanas previas a la fecha de la elección.

Los partidos políticos registrados y los candidatos deben rendir un informe anual de gastos y erogaciones, que incluya el total de contribuciones recibidas y la identidad de las personas y organizaciones, con las copias de las facturas y recibos respectivos. Es obligatorio dar a conocer la fuente e identidad de personas u organizaciones, que contribuyan con más de 100 dólares canadienses a un candidato durante una elección o a un partido en un año.

b) Estados Unidos

Los partidos son sujetos de derecho privado. El financiamiento de la actividad política en los Estados Unidos es, ante todo, un financiamiento preferentemente privado y eventualmente público. Por lo que a éste respecta, se orienta a las campañas electorales y no al sostenimiento normal de los partidos.

El financiamiento público y privado en este país se encuentra reglamentado en The Federal Campaign Act, conocida como FECA, que junto con la Ley de Ingresos de 1971 se consideró como uno de los supuestos del financiamiento privado de los partidos. Esta regulación se hizo en un sentido negativo, característica tradicional del sistema americano,

⁹⁷LEVUSH, Ruth (Coord.), *op. cit.*, p. 8-10.

la que disponía que los candidatos de los partidos mayoritarios que aceptaran financiamiento público para elecciones generales (como la presidencial), quedarían imposibilitados de recibir contribuciones privadas, ya que sólo podían disponer de los fondos públicos y de partido que les fueran asignados; pero se derogó esta disposición y se permitieron las aportaciones personales hasta un máximo de 1, 000 dólares por persona y 5, 000 por cada Comité de Acción Política (Political Action Committee), así como un límite superior de 50, 000 dólares, provenientes del patrimonio particular o familiar del candidato postulado para presidente o vicepresidente.⁹⁸

Por lo que hace a los límites de gastos de campaña, The Federal Election Campaign Act, de 1974, determinaba que los candidatos de partido estaban sujetos al límite de gastos hasta 200, 000 dólares por estado, o bien de 16 centavos por elector; sin embargo, ningún candidato podía recibir más de 1, 000 dólares de un solo contribuyente ni más de 5, 000 dólares de cada comité. Para efectos de lo antes mencionado, cualquier grupo de personas que haga o reciba contribuciones en favor de cualquier candidatura por más de 1, 000 dólares anuales, automáticamente se convierte en un Comité de Acción Política.⁹⁹

En 1971 se aprobó la creación de los Comités de Acción Política (PAC's), asociaciones integradas por particulares o creados en empresas o sindicatos, con objeto de reunir fondos para alguna campaña en específico,

⁹⁸MIRÓN, Lino Rosa María, "Financiamiento y campañas en Estados Unidos", *Ideas Políticas*, núm. 3, año 1, México, Cambio XXI Fundación Mexicana, A. C., Centro de Estudios Políticos, septiembre-noviembre de 1992, pp. 29-47.

⁹⁹WILCOX, Clyde, "La experiencia de los Estados Unidos en la regulación financiera de las campañas políticas", en *Aspectos Jurídicos del financiamiento de los partidos políticos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1993, pp. 117-127.

dado que generalmente está prohibido que las personas morales den este tipo de donativos. La creación de los PAC's significó en la práctica la superación de la prohibición legal absoluta, lo que también refleja la dificultad de regular en sentido negativo y prohibitivo todo lo relacionado con el financiamiento privado de los partidos y candidatos, como tradicionalmente se ha pretendido en Estado Unidos.¹⁰⁰

En el ámbito del financiamiento privado se encuentra previsto un estímulo de índole fiscal para las aportaciones de los particulares de algún candidato o partido, a través del Tax Credit System, y que consiste en dar a los contribuyentes la oportunidad de deducir una cantidad determinada de sus obligaciones fiscales (tax check off), de 50 dólares en el supuesto de que las realice una persona soltera, y de 100 dólares si la aportación la hace un matrimonio. La aplicación de este sistema se traduce en una deducción de impuestos a los contribuyentes, por el monto de las donaciones realizadas.

Las contribuciones de los particulares se encuentran restringidas o prohibidas cuando provienen de extranjeros, cuando se realicen en nombre de otro, si se trata de empleados públicos, y cuando las hagan instituciones de crédito.

En el ámbito federal es obligación de los partidos presentar un informe detallado de financiamiento, en que deben especificarse las fuentes de contribución, cantidades recibidas y su destino; también tienen obligación de presentar auditorías antes y después de cada elección primaria y general.

¹⁰⁰ALEMÁN, Velasco Miguel, *op. cit.*, pp. 98-112.

Llegado el final del inciso de este capítulo y en aras de una mayor claridad y comprensión de lo expuesto, en páginas posteriores se procede a sistematizar las medidas legislativas utilizadas en otros países para regular el financiamiento y acceso a los medios de comunicación de los partidos políticos.

EL FINANCIAMIENTO A LOS PARTIDOS POLITICOS EN OTROS PAISES

País	Año de origen	Receptor	Periodos	Factor de financiamiento	Topes a los gastos de campaña	Obligaciones	Condiciones al financiamiento privado
Alemania	1959	Partidos, fundaciones y grupos parlamentarios.	Anual para grupos parlamentarios y fundaciones, por elección para partidos	Por escaño para fundaciones y grupos parlamentarios, por voto para partidos.	No existen.	Presentar informe contable a la comisión electoral y posibilidad de auditorías	Publicidad de nombres, si la cantidad aportada excede los 20, 000 marcos.
Austria	1963	Partidos y candidatos	Anual.	Proporcional al número de escaños.	No existen	Presentar informe contable a la comisión electoral.	Publicidad de nombres, si la cantidad aportada excede los 100, 000 schillings.
Canadá	1974	Partidos y candidatos.	Cada elección.	Por cantidad de votos recibidos.	Abenden a una cantidad límite por elector, prefijada por la comisión electoral.	Presentar informe a la comisión electoral y designación obligatoria de un auditor interno.	Publicidad de nombres, si la cantidad aportada excede los 100 dólares canadienses.
España	1977	Partidos y grupos parlamentarios.	Cada elección para partidos, anual para grupos parlamentarios.	Proporcional al número de escaños.	No existen	Presentar informes contables a la Junta Central Electoral y al Tribunal de Cuentas.	Las aportaciones no deben exceder un límite de 1, 000, 000 de pesetas

País	Año de origen	Receptor	Periodos	Factor de financiamiento	Topes a los gastos de campaña	Obligaciones	Condiciones al financiamiento privado
Estados Unidos	1976	Partidos y candidatos	Cada elección (general y primarias) para candidatos, por Convención Nacional para partidos	El apoyo a los partidos se dedica exclusivamente a la celebración de Convenciones Nacionales	Sólo aplicable a los candidatos a la presidencia que se atengan al subsidio público	Presentar informe contable a la Comisión Federal Electoral	Límites a las aportaciones individuales: US\$10,000 en favor de los candidatos a representante, US\$ 20,000 en favor de los candidatos a senador y US\$3,000,000 en favor de los aspirantes a la presidencia. Empresas y sindicatos sólo pueden aportar recursos a través de los Comités de Apoyo político (PAC's)
Francia	1965	Partidos, grupos parlamentarios y candidatos	Anual para partidos y grupos parlamentarios, cada elección para candidatos y partidos	El anual es proporcional al número de escaños, el de cada elección es proporcional al número de votos recibidos	Son establecidos por la autoridad previa a cada elección.	Presentar informe contable a la Comisión Nacional de Fondos de Campaña y Financiamiento Público	Límites a las aportaciones individuales para personas físicas, FF 3,000 en favor de los candidatos a diputado y FF 5,000 a presidente, para personas morales, FF 5,000 a diputado y 50,000 a presidente
Holanda	1972	Grupos parlamentarios y fundaciones	Anual	Proporcional al número de escaños	No existen	Presentar informe contable a la autoridad electoral	No existen
Sueca	1966	Partidos y grupos parlamentarios	Anual	Proporcional al número de escaños	No existen	Presentar informe contable a la autoridad electoral	No existen.

Fuente: AGUIRRE, Pedro et al. "Las reglas electorales en el mundo", etcétera, núm. 116, México, 20-IV-95, p. 22.

**ACCESO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS
A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN**

País	Periodicidad	Criterio para la distribución del tiempo	Total de tiempo asignado a los partidos	Publicidad pagada y medios privados
Alemania	Exclusivamente dentro de las tres semanas previas a la elección.	Proporcional al número de escaños	Información no disponible	Prohibición de contratar tiempo para publicidad.
Austria	Todo el año	Proporcional al número de escaños	Los medios estatales ceden 1 por ciento del total de su tiempo al aire anual a los partidos	Prohibición de contratar tiempo para publicidad
Canadá	Exclusivamente dentro de las tres semanas previas a la elección.	Proporcional al número de escaños	Información no disponible	La ley obliga a los medios privados a poner a disposición de los partidos un total de seis horas y media de su programación en horarios de lujo durante la campaña electoral, al precio comercial vigente
España	Exclusivamente dentro de las tres semanas previas a la elección	Proporcional al número de candidatos.	Tres intervenciones de 10 minutos para partidos con candidatos en más de 25 distritos. Dos intervenciones para partidos con candidatos en menos de 25 distritos	Prohibición de contratar tiempo para publicidad
Francia	Durante todo el año	Uniforme para todos los partidos con representación parlamentaria.	320 minutos mensuales en total. Durante las cuatro semanas previas a la primera vuelta, cada partido cuenta con tres horas, y previo a la segunda vuelta, los finalistas disponen de una hora y media adicional.	Prohibición de contratar tiempo para publicidad
Holanda	Durante todo el año	Uniforme para todos los partidos con representación parlamentaria	10 minutos quincenales en radio y 10 minutos cada tres meses en televisión. Durante campañas, 20 minutos en radio y televisión para cada partido	Prohibición de contratar tiempo para publicidad
Suecia	Exclusivamente dentro de las tres semanas previas a la elección	Proporcional al número de candidatos.	Información no disponible	Prohibición de contratar tiempo para publicidad

Fuente: *Ibidem*, p. 21

2.5. EL FINANCIAMIENTO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO

A continuación se efectúa una descripción, así como un análisis de lo que la legislación electoral ha establecido en torno al tema del financiamiento a los partidos políticos.

a) La Reforma política de 1977

Durante el siglo XX en México se han desarrollado los partidos políticos, al transitar desde su reconocimiento formal en la legislación ordinaria hasta su incorporación en la norma constitucional.

Respecto a los antecedentes en materia de financiamiento público en México, el primer ordenamiento legal se encuentra en la Ley Electoral Federal, promulgada en 1963 por el presidente de la República, Adolfo López Mateos; ahí se señalaba que los partidos políticos nacionales con registro tenían exención de impuestos sobre timbre en caso de arrendamiento, así como los concernientes a rifas y sorteos para su propio mantenimiento. Igualmente quedaban exentos del Impuesto sobre la Renta en la utilidades provenientes de la enajenación de inmuebles, adquiridos por compra o donación, así como por la venta de impresos relacionados con sus funciones políticas.

La Ley Federal Electoral de 1973, promovida por el presidente de la República, Luis Echeverría Álvarez, introdujo el concepto de prerrogativas para denominar los beneficios concedidos a los partidos políticos nacionales. Mantuvo la exención de impuestos, en forma similar a la contenida en la ley anterior, e incluyó por primera vez las franquicias

postales y telegráficas, así como tiempo gratuito en la radio y la televisión durante las campañas electorales federales, al utilizar el tiempo de antena que por ley corresponde al Estado.¹⁰¹

La reforma constitucional de 1977-1978, que promovió la creación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, surgió de la necesidad de incorporar nuevos actores al escenario político-electoral, con el fin de revitalizar y legitimizar el sistema político mexicano. Un elemento fundamental de la reforma política fue la inclusión y reconocimiento, en la Constitución General de la República, de los partidos políticos, debido a que anteriormente el funcionamiento de éstos, aunque regulado por la Ley Federal Electoral, no tenía más punto de referencia en la Constitución que el derecho de asociación para tomar parte en los asuntos políticos del país, que como garantía individual se establece para los ciudadanos mexicanos; destacó, asimismo, el carácter asignado a los partidos como entidades de interés público, teniendo como finalidad 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. Para cumplir con esto se previó que los partidos políticos dispongan de los medios de comunicación, de los elementos necesarios para el desarrollo de sus actividades y del financiamiento para sus campañas electorales, conforme a las modalidades que establezca la ley.¹⁰²

¹⁰¹ *Ibidem*, pp. 127-128.

¹⁰² ALCOCER, V. Jorge (Compilador), *Dinero y partidos. Propuestas para regular los ingresos y gastos de los partidos políticos*, México, CEPNA, S. C / Nuevo Horizonte, Editores, S. A. de C. V. / Fundación Friedrich Ebert, 1993, pp. 79-81.

La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales estableció, entre otras cosas: el registro definitivo y el condicionado a la obtención de cuando menos el 1.5 por ciento de los votos totales, emitidos en la elección para la que se otorgó el registro, la creación de las circunscripciones plurinominales, y que la Cámara de Diputados se integre por 300 representantes elegidos por el sistema de mayoría relativa y 100 por el sistema de representación proporcional.

Respecto al financiamiento privado la ley no introdujo ninguna disposición.

Con respecto a las prerrogativas, particularmente en cuanto a su financiamiento público indirecto, de los partidos la LFOPE estableció lo siguiente:

- Acceso de los partidos políticos registrados, en forma equitativa y mensual, a la radio y la televisión, dentro del tiempo que por ley corresponde al Estado. El tiempo de las transmisiones será mayor durante los periodos electorales. El material de los programas será incumbencia de los partidos y tendrá preferencia dentro de la programación comprendida en el tiempo que corresponde al Estado. Se amplió el acceso de los partidos a la radio y televisión; se estableció que, de manera permanente, contarían con 15 minutos para un programa mensual. Este tiempo sería utilizado en dos programas quincenales y se incrementaría en tiempos electorales.

- Recursos para la elaboración de sus publicaciones de difusión teórica o informativa (papel, impresión, distribución y medios para sostener a su

cuerpo de redactores), pudiendo utilizar espacios en la publicación que edite la Comisión Federal Electoral.

- Contar en forma equitativa, durante los procesos electorales, con un mínimo de recursos para sus actividades encaminadas a la obtención del sufragio popular, esto es, el suministro durante las campañas electorales de elementos de propaganda en favor de sus candidatos (carteles, folletos y locales).¹⁰³ Se otorga a los partidos la exención de los mismos impuestos señalados en la Ley Electoral de 1973, además de los derechos por concepto de certificaciones y expedición de copias.

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.

Sobre la presentación de cuentas 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 la 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.

¹⁰³*ibidem*, pp. 82-85.

Cabe destacar que el subsidio público en distintos países democráticos tiene, entre otras finalidades, prevenir conductas antinacionales o compromisos indeseables al interés común. En el caso de México, más que un elemento preventivo, el financiamiento público se dio como resultado de una estrategia de apertura política sin riesgo para el partido en el poder.

El modelo de financiamiento adoptado en esos años en el país tenía un gran inconveniente: al no estar reglamentado un mecanismo claro para la determinación y la distribución de las prerrogativas, se propició el establecimiento de relaciones poco transparentes entre los partidos y la Secretaría de Gobernación, pues para todo fin práctico era dicha dependencia gubernamental la encargada de otorgar las prerrogativas en forma discrecional.

El financiamiento público que otorgó el Estado a los partidos políticos nacionales fue básicamente para costear sus campañas; sin embargo, la evidencia disponible indica que, tratándose de los partidos opositores, con la excepción del PAN hasta 1987, éstos fueron inclinándose por convertir las prerrogativas estatales en su principal fuente de recursos, lo cual redujo su esfuerzo para obtener otras vías de financiamiento.

El financiamiento público fue un tema poco debatido, porque las prioridades de los partidos políticos eran otras, pero dentro de las discusiones que se dieron durante la reforma de 1977 fue la de que los partidos de oposición coincidieron en la necesidad de eliminar la preeminencia del PRI sobre los procesos electorales, tesis en la que subyace como elemento fundamental la crítica a las formas ilegales de

obtención y uso de los recursos públicos por parte del PRI. Esa crítica, con el paso de los años iría alcanzando presencia en el debate político del país, hasta convertirse en exigencia central para la democratización de México.

b) El Código Federal Electoral de 1986

El escenario político que antecedió a la reforma constitucional de 1986 se caracterizaba por la presencia de una oposición que, a pesar de haber ganado espacios en la Cámara de Diputados y en diversos municipios, encontraba truncadas sus expectativas de crecimiento electoral por las irregularidades de los comicios. En este contexto, los partidos políticos de oposición, dejando atrás sus divergencias ideológicas, convergieron en una idea central: democratizar la vida política y en particular la del Distrito Federal, lo cual requería modificar las reglas del juego electoral. El interés del gobierno converge en parte con la posición de sus principales opositores y da lugar a una nueva reforma constitucional y a una nueva ley electoral, aprobadas en 1986.

Esa reforma estableció, entre otros cambios, el aumento de diputados de representación proporcional de 100 a 200, la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Por su parte, el Código Federal Electoral introdujo modificaciones, tales como los cambios en la integración y atribuciones de los órganos electorales, así como la reforma al sistema de financiamiento para los partidos políticos.¹⁰⁴

¹⁰⁴ "Ordenador. Remiendos electorales (1910-1994)", en "Reforma electoral: última llamada", (Informe Especial), *El Financiero*, año XV / núm. 3938 / 14-I-96, p. 59.

La reforma constitucional de 1986 no incluyó ningún cambio a ese nivel, respecto del financiamiento para los partidos políticos. El Código Federal Electoral estableció diversos puntos sobre el financiamiento del Estado. En primer término, se le dio a éste el carácter de complementario, lo cual expresaba que no era la única fuente de recursos partidistas, pues los partidos políticos podían recibir aportaciones de sus afiliados y de sus organizaciones, así como de otras fuentes particulares que no estuvieran expresamente prohibidas en la ley; determinó también que el financiamiento público era independiente de los gastos que el gobierno sufragara, para poder cumplir con las demás prerrogativas establecidas en favor de los partidos. El Código Federal Electoral incorporó por primera vez el financiamiento directo, combinado con el indirecto (prerrogativas) que ya contemplaban otras legislaciones; estableció que el elemento básico para la determinación del monto total de financiamiento, a ser distribuido entre los partidos con registro, será 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, la otra de acuerdo con el número de curules obtenidos en la Cámara de Diputados. La cantidad distribuida según los votos se divide entre la votación nacional registrada, para determinar el importe unitario por voto. A cada partido se le asigna esa cantidad tantas veces como votos haya alcanzado. La cantidad distribuida, según las curules, se divide entre el número de miembros de la Cámara de Diputados, para determinar el importe unitario por cada curul. A cada partido se le asigna esa cantidad tantas veces como curules haya obtenido. Los partidos políticos reciben el monto de su financiamiento en tres anualidades, durante los tres años

siguientes a la elección: la primera, por el veinte por ciento del total; la segunda, por el treinta por ciento; la última, por el cincuenta por ciento; cada monto, distribuido conforme al calendario aprobado anualmente. No tienen derecho al financiamiento público los partidos políticos que no obtienen el 1.5 por ciento de la votación nacional.¹⁰⁹

Como lo prescribió la ley anterior de 1977, las prerrogativas de los partidos políticos son las siguientes: tener acceso en forma permanente a la radio y la televisión; gozar de un régimen fiscal especial y disfrutar de las franquicias postales y telegráficas necesarias para el cumplimiento de sus fines. En el Código de 1986 el tiempo otorgado por el Estado a los partidos políticos se mantiene en las mismas condiciones, que en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.

Por lo que respecta al financiamiento extranjero, la nueva legislación electoral mantuvo la prohibición de aceptar apoyo de partidos, gobiernos o entidades. Por otra parte, se observa un adelanto importante en la legislación electoral al incluir en el código, y no como antes en un reglamento, la obligación de los partidos políticos de justificar anualmente el uso del financiamiento público ante la Comisión Federal Electoral.

El Código Federal Electoral de 1986, a diferencia de la LFOPE, estableció un mecanismo concreto para la asignación de los recursos públicos. Otorgó mayor apoyo del Estado a los partidos políticos, al considerar que por su función como entidades de interés público así lo requerían. Para tales efectos se determinó un sistema de financiamiento

¹⁰⁹SANTIAGO, Castillo Javier, "La regulación jurídica del financiamiento de los partidos políticos en México (1963-1990)", *Polis* 93. Anuario de sociología, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa, 1994, pp. 86-87.

basado en el principio de equidad para distribuir los recursos entre los partidos de manera proporcional a su fuerza política.

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 contemplaba una fórmula que en los hechos se prestaba para una doble premiación al partido mayoritario, ya que además de recibir recursos en relación con su fuerza electoral, los recibía también con base en el número de diputados acreditados, lo cual no correspondía necesariamente, al número de votos que obtenía, por las imperfecciones derivadas de la fórmula de integración mixta de la Cámara de Diputados, así como por el potencial desequilibrio que implicaba en su operación concreta la llamada "cláusula de gobernabilidad".

A pesar de que la ley de 1986 señaló que el financiamiento público sería complementario de otro tipo de financiamiento de los partidos, en los hechos, para la mayor parte de ellos, con excepción quizá del PAN y el PRI, fue determinante para su permanencia en el escenario electoral. Este sistema de dependencia de los recursos estatales tiene el inconveniente de crear y reproducir estructuras partidarias burocratizadas, poco interesadas en estrechar su relación con la sociedad y, por tanto con pocas posibilidades de contar con un electorado con fidelidad partidista, que se exprese en la voluntad de contribuir al sostenimiento económico de su partido.

La reforma analizada dejó en el tintero inquietudes y propuestas de los partidos políticos de oposición, tales como la vigilancia sobre el uso de

los recursos asignados, el establecimiento de un sistema de sanciones en caso de irregularidad, o uso ilegal de recursos, entre otras.

c) El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990

En 1988, después de los comicios del 6 de julio, tras múltiples protestas de los partidos políticos por las enormes fallas detectadas en el Código Federal Electoral, se realizó una consulta pública para redefinir una nueva normatividad electoral.

En octubre de 1989, después de intensas negociaciones entre representantes partidistas en el Congreso de la Unión, el PRI en alianza con el PAN logró que se aprobaran varias reformas en materia electoral que modificaron los artículos 5, 35, 41, 54, 60 y 73 de la Constitución. En Julio de 1990 se aprobó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), sobre la base de un proyecto presentado por los diputados del PRI y algunas modificaciones introducidas por el PAN.

La nueva normatividad electoral contenía las siguientes novedades:

- a) Se crea el Instituto Federal Electoral, que sustituye a la Comisión Federal Electoral, como una instancia de carácter permanente y público, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios; que será además de autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones.
- b) Se restablece la vía del registro condicionado de los partidos políticos, desaparecida por el anterior código e introducida por la Ley

Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electoral de 1977. Desapareció la figura de "candidatura común", misma que permitió la postulación de Cuauhtémoc Cárdenas en 1988 por cuatro partidos. Al mismo tiempo, se establecieron múltiples candidados para las coaliciones, para disuadir a los partidos opositores de recurrir a ellas.

c) Se crea el Tribunal Federal Electoral, cuyas resoluciones son inapelables. Se establece un sistema de impugnación, ante el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral.

d) Se establece la "cláusula de gobernabilidad", la cual garantiza la mayoría de las curules al partido que obtenga el 35 por ciento de los votos. Se determina que ningún partido político podrá contar con más de 350 diputados y aquel que obtenga por lo menos 1.5 por ciento de la votación y que participe en por lo menos 22 distritos uninominales tendrá derecho a que se le otorguen diputados plurinominales.¹⁰⁶

En otro orden de ideas, se mantiene para los partidos políticos el mismo régimen de prerrogativas, en lo esencial, que el ordenamiento jurídico precedente de 1986, que son tener acceso en forma permanente a la radio y televisión, gozar del régimen fiscal que se establece en el Código electoral y en las leyes de la materia, disfrutar de las franquicias postales y telegráficas necesarias para el cumplimiento de sus fines, así como participar del financiamiento público corriente para sus actividades. En lo relativo a las prerrogativas de los partidos políticos en materia de radio y televisión, el código electoral los obliga a difundir sus principios, programas de acción y plataformas electorales. Del tiempo total que le corresponde al

¹⁰⁶BECERRA, Chavéz Pablo Javier, "Entre el autoritarismo y la democracia. Las reformas electorales del sexenio de Salinas", *Polis* 94. Estudios teóricos, urbano-rurales y político-electorales, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa, 1995, pp. 145-149.

Estado en las frecuencias de radio y en los canales de televisión, cada partido político disfruta de 15 minutos mensuales en cada uno de estos medios de comunicación. La duración de las transmisiones es incrementada en periodos electorales para cada partido político, en forma proporcional a su fuerza electoral. Los partidos tienen derecho, además del tiempo regular mensual antes mencionado, a participar conjuntamente en un programa especial que establece y coordina la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, para ser transmitidos por radio y televisión dos veces al mes.¹⁰⁷

Se establece, al igual que en el código anterior, que los partidos políticos adicionalmente a los ingresos que reciban de sus afiliados u organizaciones tendrán derecho al financiamiento público, que se divide en cuatro rubros:

1. Por actividad electoral, se refiere al financiamiento otorgado a cada partido en relación con el número de votos obtenidos; se amplía el financiamiento, debido a que se incluye la votación obtenida para el Senado de la República y no nada más la de los diputados, como lo señalaba la ley anterior, y se elimina como criterio de distribución el número de curules obtenidas por cada partido en la Cámara de Diputados. Se conservó la fórmula de anualidades que contenía el anterior código, así como la previsión de incremento de las anualidades conforme a los criterios que fije el Instituto Federal Electoral.

2. Por actividades generales como entidades de interés público. El objeto de este financiamiento consiste en dotar a todos los partidos políticos

¹⁰⁷ SANTIAGO, Castillo Javier, "La regulación jurídica del financiamiento de los partidos políticos en México (1963-1990)", *op. cit.*, pp. 84-85.

de un mínimo de recursos para que puedan realizar sus actividades partidarias. Se otorga anualmente un 10 por ciento del total del financiamiento trianual por actividad electoral y se distribuye por partes iguales entre los partidos.

3. Por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos. A cada partido político se le otorga anualmente una cantidad equivalente al 50 por ciento del monto anual del ingreso neto, que por concepto de dietas perciben en el año inmediato anterior los diputados y senadores integrantes de su grupo parlamentario.

4. Por actividades específicas de interés público. La educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como tareas editoriales de los partidos políticos nacionales, pueden ser apoyadas mediante el financiamiento público, en los términos del reglamento expedido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, sin que éste pueda acordar apoyos en cantidad mayor al 50 por ciento anual de los gastos comprobados que, por estas actividades, hayan erogado los partidos políticos en el año inmediato anterior.¹⁰⁸

También se señala que no tendrán derecho al financiamiento público los partidos políticos que no hubieren obtenido el 1.5 por ciento de la votación; que los partidos que obtengan registro definitivo después de la elección tendrán derecho al financiamiento público por actividades generales y las específicas de interés público. En el caso de que el registro

¹⁰⁸ INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. "Financiamiento público a los partidos", en *Foro Electoral*, año II, núm. 11, Órgano del Instituto Federal Electoral, 1992, pp. 68-70.

obtenido sea condicionado, sólo tendrán derecho al financiamiento público por actividades generales. Por otra parte, se conserva la obligación de los partidos políticos de informar anualmente al Instituto Federal Electoral acerca del empleo del financiamiento público asignado.

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

El criterio de proporcionalidad, que da vigencia al principio de equidad, se encuentra en los rubros denominados "por actividad electoral" y "por subrogación del Estado": el primero se otorgaba en proporción al número de votos obtenidos y, el segundo se daba en relación con el número de diputados o senadores. Para algunos juristas especialistas en la materia, este último apartado resultaba inconveniente, si se parte del hecho de que el número de diputados obtenido no podía reflejar el apoyo electoral efectivamente recibido, tomando en cuenta la existencia de la cláusula de gobernabilidad que contemplaba la hipótesis de otorgar 50 por ciento más 1 de los escaños al partido que hubiera obtenido el 35 por ciento de los votos y fuera el de más alta votación. Asimismo, existían críticas sobre este tipo de financiamiento al considerar que relevar a los legisladores de la carga de apoyar a los partidos con parte de su dieta era una actitud paternalista del Estado y, que a la larga podía convertirse en un factor de desvinculación del candidato con su partido.

El criterio de igualdad, que buscaba compensar las desigualdades derivadas de la aplicación del criterio anterior, se encontraba en los rubros denominados "por actividades generales como entidades de interés público" y "por actividades específicas como entidades de interés público".

Los recursos asignados se daban en relación con dos tipos de actividades partidistas: una para los gastos de campaña y el otro para el sostenimiento permanente; pero en todo caso, el financiamiento público se consideraba como complementario de las otras fuentes de que disponían los partidos. Sin embargo, en la práctica el financiamiento otorgado por el Estado seguía siendo la fuente principal de captación de recursos de los partidos políticos.

Sobre la presentación de cuentas a que los partidos están obligados conforme a la ley, se encuentra que aun cuando los partidos tenían la obligación de informar del uso dado al financiamiento público que se les otorga, el único tipo de financiamiento sujeto a una verdadera revisión era el otorgado por actividades específicas como entidades de interés público, al condicionar su entrega a la comprobación de gastos erogados por concepto de capacitación política, publicaciones, etc.

d) La reforma electoral de 1993

En periodo extraordinario de sesiones del Congreso de la Unión, durante los meses de agosto y septiembre de 1993, se aprobaron las reformas a siete artículos de la Constitución en materia electoral y a 252

artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.¹⁰⁰ Desde luego los aspectos más relevantes de las reformas están vinculados con las condiciones en las que se realizaría el proceso electoral de 1994. Los avances fueron substanciales en términos del perfeccionamiento de la democracia mexicana. Se incluyeron muchas de las demandas reiteradas de los partidos de oposición, aunque prevaleció el argumento del PRD en torno a que las elecciones no serían transparentes porque no se garantizaba la equidad en la competencia entre los partidos. Como era de esperarse, todos los partidos representados en la Cámara de Diputados votaron a favor de las reformas, con excepción del PRD.

Los principales puntos que consideró la reforma electoral de 1993 fueron los siguientes:

- a) Se eliminó la llamada "cláusula de gobernabilidad" en la Cámara de Diputados, la cual permitía a un partido político obtener el control de la mayoría legislativa con sólo 35 por ciento de la votación.
- b) La apertura de la Cámara de Senadores, cuyos miembros aumentaron a 128 (4 por entidad, 3 de los cuales serán electos bajo el principio de mayoría relativa y el cuarto será asignado a la primera minoría de cada entidad).
- c) Una modificación substancial es la desaparición de la autocalificación de la elección para las cámaras de Diputados y Senadores, otorgándose tal atribución al Instituto Federal Electoral y al Tribunal Federal Electoral, en especial en la que se denominó la Sala de Segunda Instancia,

¹⁰⁰SÁNCHEZ, Gutiérrez Arturo, "Reformas para la credibilidad", *Gobiernos*, núm. 2, México, Secretaría de Gobernación, junio-julio 1994, pp. 94-100.

encargada de conocer sobre los casos de impugnaciones, nulidades, faltas y sanciones.

d) En lo que se refiere a la jornada electoral, se incluyó la regulación de los observadores electorales, la doble insaculación de funcionarios de casilla, la certificación de la tinta indeleble, la prohibición de realizar reuniones o actos públicos de proselitismo electoral el día de la votación, entre otras modificaciones de detalle.¹¹⁰

Además, se dispone constitucionalmente que la ley ordinaria establezca reglas a las que se sujete el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales. El financiamiento público indirecto no sufrió modificaciones en las prerrogativas para los partidos políticos respecto del código de 1990. Es así como se mantuvieron las exenciones fiscales, las franquicias postales y telegráficas, y el uso y la utilización de tiempos en radio y televisión: 15 minutos mensuales, incrementándose en periodo de elecciones proporcionalmente a la fuerza electoral de cada partido, y un programa conjunto transmitido dos veces al mes. El único aspecto adicionado como prerrogativa fue el derecho exclusivo de los partidos políticos a contratar tiempos de radio y televisión para difundir sus campañas electorales. El mecanismo aprobado fue que la Dirección General del Instituto Federal Electoral, a fin de que los concesionarios o permisionarios de radio y televisión, tanto nacionales como de cada entidad federativa, proporcionen un catálogo de horarios y tarifas, disponibles para su contratación por los partidos políticos entre el 15 de enero del año de la elección hasta tres días antes de la jornada electoral. Con posterioridad el director general pondrá a disposición de los partidos, por medio de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, el catálogo de

¹¹⁰BECERRA, Chávez Pablo Javier, *op. cit.*, pp. 149-154.

tiempos (el primero en noviembre y el segundo en enero), y ellos deberán comunicar por escrito los tiempos que deseen contratar. En caso de que dos partidos pretendan contratar el mismo tiempo, éste se dividirá por mitades: la primera mitad se repartirá en forma igualitaria entre los partidos que deseen contratar y la segunda en orden de preferencia, según la fuerza electoral, y será proporcional a la votación de cada partido en la elección de diputados de mayoría relativa. Si sobrara tiempo estaría a disposición de los concesionarios y no podría ponerse en venta nuevamente. En el caso de que sólo un partido político manifieste interés por contratar tiempo en un canal o estación, puede hacerlo hasta por el límite que los concesionarios o permisionarios han dado a conocer como tiempo disponible.¹¹¹

Si bien es cierto que las reglas sobre el acceso de los partidos a los medios de comunicación acota los tiempos máximos que puede adquirir cada partido, la realidad es que el partido que tiene recursos económicos es el que podrá adquirir el tiempo que los otros partidos no puedan. Pero la última disposición mencionada permite que el partido que tenga recursos económicos para comprar tiempo en los medios de comunicación electrónica pueda hacerlo, por sí mismo, hasta por el total ofrecido por los concesionarios.

La reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en 1993, mantuvo los rubros del financiamiento público aprobados en 1990, sólo se agregó uno: para el desarrollo de los partidos políticos, que consiste en un monto adicional equivalente al 5 por ciento del financiamiento público por actividad electoral. Si el partido político que tiene

¹¹¹SANTIAGO, Castillo Javier, "La reforma legal sobre prerrogativas a los partidos políticos 1993-1994", *Polis 94*, Estudios Teóricos, urbano-rurales y político-electorales, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa, 1995, pp. 166-167.

derecho a esta última forma de financiamiento obtuvo la votación por sí mismo, se le incrementa el monto que le corresponde hasta en un tanto más. Al final de cuentas es una forma de desestimular la posible alianza entre partidos o estimular la participación solitaria de los partidos pequeños, estableciendo un premio económico para los que participen en forma aislada en la elección.

Ningún partido puede recibir más de la quinta parte del porcentaje dividido, ni por más de tres años. Se distribuye anualmente por partes iguales entre los partidos políticos que conservan su registro y cuya votación en la elección anterior de diputados de mayoría relativa queda comprendida entre el 1 por ciento y el 5 por ciento inclusive, del total de la votación emitida para esa elección, y para los que obtienen su registro definitivo o condicionado, con fecha posterior a la misma elección. La cantidad a repartir es entregada en administraciones de acuerdo al calendario presupuestal que se aprueba anualmente. En abstracto, esta nueva normatividad tiene un aspecto positivo al otorgar a los partidos nuevos un apoyo financiero para la realización de sus actividades, pero el negativo es que premia a los partidos que obtienen votaciones bajas. En concreto, debido a las deformaciones que tiene el sistema de partidos, al ser varios de ellos secundarios o satélites se mantiene la existencia de alternativas artificiales, sin respaldo del electorado, pues los partidos que obtengan votaciones entre el 1 y el 1.5 por ciento no pierden sus prerrogativas. Es correcto que los partidos políticos que obtengan una votación entre el rango mencionado mantengan su registro, pero si no tienen el apoyo de la ciudadanía no deberían tener derecho a financiamiento público.

Con motivo de las reformas de 1993, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales no sólo regula el financiamiento público, también se ocupa del financiamiento que provenga de otras fuentes, con lo que se configuran cuatro rubros de financiamiento que no provienen del erario público y que pueden ser por militancia, por simpatizantes, por autofinanciamiento y por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.¹¹² Estos rubros son, en realidad, formas de financiamiento privado, porque son personas físicas o morales privadas las que lo proporcionan y no entidades del Estado, aunque se pretendió mostrar como si tuvieran otra naturaleza.

a) Financiamiento por militancia, conformado por las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, por las organizaciones del partido y por las cuotas voluntarias personales que los candidatos aporten para sus campañas. Cada partido "determinará libremente los montos mínimos y máximos y la periodicidad de las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, así como las aportaciones de sus organizaciones", en el mismo caso se encuentran las cuotas de los candidatos aportadas para sus campañas electorales. Dejar que sean los propios partidos los que establezcan los límites de las cuotas ordinarias y extraordinarias que sus militantes deben aportarles, a primera vista parece correcto, pues el Estado no interviene en este aspecto de la vida interna de los partidos. Pero no es así, en realidad se favorece a los partidos que tienen control sobre organizaciones y cuentan con militantes o candidatos que poseen amplios recursos económicos, de manera tal que acrecienta la inequidad de la competencia electoral. Por otro lado, esta norma favorece las prácticas de

¹¹²PATIÑO, Camarena Javier, *Derecho electoral mexicano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994, p. 323.

control corporativo en los partidos; y la tendencia de su transformación en partidos de notables de nuevo cuño.

b) Financiamiento de simpatizantes, conformado por las aportaciones o donativos, en dinero o en especie, hechas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país, salvo las prohibidas por la ley. Las aportaciones en dinero que realiza cada persona física o moral, facultada para ello, pueden realizarse en parcialidades y en cualquier tiempo, pero tienen un límite anual, las primeras, equivalente al 1 por ciento, y las segundas, al 5 por ciento, del monto total del financiamiento público otorgado a los partidos políticos en el año que corresponde. Las aportaciones en bienes muebles o inmuebles deben destinarse únicamente para el cumplimiento del objeto del partido político beneficiado con la aportación.

Estas disposiciones tienen el claro sentido de legalizar aportaciones de personas con grandes recursos económicos a los partidos políticos. En segundo, la regulación jurídica de los límites de las aportaciones de los militantes y simpatizantes de los partidos políticos es tan laxa que beneficia fundamentalmente al PRI y de manera secundaria al PAN, que son los partidos políticos que tienen un número importante de miembros o simpatizantes con grandes recursos económicos. Por otra parte, puede verse detrás de estas disposiciones la intención de que el PRI, que es el único que puede aspirar a aportaciones millonarias de los empresarios, disminuya o elimine su dependencia económica del Estado, pero se mantiene por otro lado una gran inequidad entre las posibilidades de los diferentes partidos de obtener financiamiento privado.

c) Autofinanciamiento, constituido por los ingresos que los partidos obtienen por sus actividades promocionales, como conferencias, espectáculos, juegos y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y de propaganda utilitaria, así como cualquier otra similar que realizan para allegarse fondos, sujetas a las leyes correspondientes a su naturaleza.

d) Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos, para obtenerlo los partidos políticos pueden crear fondos o fideicomisos con su patrimonio o con las aportaciones que reciben, adicionalmente a las provenientes de las modalidades de financiamiento público. Los fondos o fideicomisos que se constituyen son manejados a través de operaciones bancarias y financieras, por el órgano responsable del financiamiento de cada partido político, con excepción de las acciones bursátiles, que son prohibidas. Los rendimientos financieros, obtenidos a través de esta modalidad, deben destinarse al cumplimiento de los objetivos del partido político.

Ambas reglas permiten aportaciones extraordinarias que beneficiarán principalmente al PRI, pues tales aportaciones sólo podrán hacerlas empresarios miembros o simpatizantes de ese partido. El PAN probablemente reciba aportaciones para crear fideicomisos, pero serán de menor cuantía que las del partido mayoritario, sobre todo por el temor de los empresarios de ser sujetos de represalias si apoyan a un partido de oposición.

En la reforma de 1993 también se establece quiénes no podrán realizar aportaciones y donativos a los partidos políticos; los poderes

Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación, las entidades federativas y ayuntamientos; las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizados o paraestatales y los órganos de gobierno del Distrito Federal; partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras; los organismos internacionales de cualquier naturaleza; los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta; las personas que vivan o trabajen en el extranjero y las empresas mexicanas de carácter mercantil. Otras innovaciones son las que se refieren a las prohibiciones impuestas a los partidos en materia de créditos bancarios y deducibilidad de impuestos. Por una parte, se establece que los partidos políticos no podrán solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades y, por otra, que las aportaciones que se hagan en su beneficio, procedentes de militantes o simpatizantes, sean de personas u organizaciones, no serán deducibles de impuestos.¹¹³

Estas restricciones tienen un punto débil: al admitir las contribuciones anónimas, permiten que las hagan entidades a las que les está vedado efectuarlas. Otro aspecto negativo es la prohibición de que los mexicanos en el extranjero aporten recursos a los partidos políticos, pues se violan los derechos constitucionales de los ciudadanos de asociarse y cumplir con las obligaciones que contraigan al afiliarse a un partido político. La norma debería diferenciar a los extranjeros de los mexicanos en el extranjero. Por estar en tránsito o vivir en otro país no se pierde la ciudadanía mexicana y, en consecuencia los derechos y obligaciones respectivos. En relación con la prohibición de los partidos para solicitar créditos a la banca de desarrollo, deja abierta la puerta para que puedan solicitarlos a la banca comercial, lo

¹¹³ALEMÁN, Velasco Miguel, *op. cit.*, pp. 153-154.

que a su vez puede crear situaciones inadecuadas. Debiera haberse regulado el objeto de los créditos a los partidos de la banca comercial.

Otro aspecto importante en la reforma de 1993 fue la fijación de los topes de gastos de campaña que serían establecidos para las elecciones presidencial, de senadores y de diputados por el Consejo General, las juntas ejecutivas locales y distritales, respectivamente.¹¹⁴ En el periodo ordinario del Congreso de la Unión de 1994 esta disposición se modificó para que los consejos locales y distritales tuvieran la atribución de aprobar los topes de gastos de campaña. Para calcular el tope de campaña esos órganos tomarán como base el valor unitario por voto obtenido por el Consejo General, los índices de inflación que señale el Banco de México, el número de ciudadanos inscritos en el padrón al 31 de octubre del año anterior al de la elección y la duración de la campaña. Los conceptos que quedarán comprendidos en los topes de campaña serán gastos de propaganda, gastos operativos de campaña, gastos de propaganda en radio y televisión. El cuestionamiento principal a esta reglamentación hace énfasis en que el tope para los gastos de campaña es muy elevado.

La fiscalización de ingresos y gastos de los partidos también fue un aspecto incluido en la reforma de 1993.¹¹⁵ Dicha disposición es positiva desde el punto de vista jurídico y político, pues los partidos tendrán que rendir cuentas de todo tipo de ingreso obtenido.

En primer lugar se requiere señalar que para los efectos de la recepción, revisión y dictamen de los informes que deberán presentar los

¹¹⁴SANTIAGO, Castillo Javier, "La reforma legal sobre prerrogativas a los partidos políticos 1993-1994", *op. cit.*, pp. 172-173.

¹¹⁵PATIÑO, Camarena Javier, *op. cit.*, pp. 324-327.

partidos políticos se formará una comisión integrada de consejeros miembros del Consejo General y el titular de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos fungirá como secretario técnico. Los partidos políticos deberán presentar ante la Comisión de Consejeros sus informes del origen y monto de los ingresos, que reciban por cualquier modalidad, así como el de los egresos. Para hacerlo tendrán un plazo de 90 días contados a partir de la jornada electoral y la Comisión tendrá 60 días para revisar los informes anuales y 120 para los de campaña. En caso de errores u omisiones técnicas podrá solicitar la presentación de la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado en los informes, en un plazo de diez días. Si hubiere irregularidades el Consejo General del Instituto Federal Electoral informará al Tribunal Federal Electoral para los efectos de la aplicación de las sanciones correspondientes. Los partidos políticos podrán impugnar ante la Sala Central del Tribunal el dictamen de sus estados financieros emitidos por la Comisión y tendrá un plazo de tres días a partir del día siguiente al que concluya la sesión respectiva. Se estableció que los partidos contarán con un órgano responsable de la administración de su patrimonio (de los partidos) y recursos financieros y de la presentación de los informes de ingresos y egresos anuales y de campaña.

En la reforma electoral de 1993 también se avanzó respecto a las sanciones administrativas relacionadas con el financiamiento a los partidos políticos. Las causas para aplicar sanciones administrativas a los partidos políticos son: aceptar donativos o aportaciones económicas de las personas o entidades que la ley prohíbe que lo hagan, solicitar créditos a la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades, aceptar donativos o aportaciones superiores a las autorizadas, superar el tope de gastos

aprobados. Las sanciones a que se hacen acreedores los partidos que violen las disposiciones anteriores son: multa de 50 a 5 mil veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, reducción de hasta el 50 por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda por el tiempo que establezca la resolución, supresión total del financiamiento público correspondiente por el tiempo que señale la resolución, la suspensión y la cancelación del registro como partido político. Desde el punto de vista jurídico estas disposiciones son un avance, pues se ampliaron las sanciones, pero sobre todo se precisan las causales de cada sanción. Sin embargo, es preciso detallar las sanciones a las que los partidos políticos se pueden hacer acreedores en caso de rebasar los topes de campaña fijados, así como su aplicación y las penalidades.

CAPÍTULO 3

EL FINANCIAMIENTO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LAS ELECCIONES FEDERALES DE 1994

3.1. EL ESCENARIO SOCIOPOLÍTICO DE LOS COMICIOS FEDERALES DE 1994

Las elecciones son la forma que las naciones modernas han adoptado, dentro de sus propias estructuras estatales, para redefinir periódicamente la lucha por el poder. En esas movilizaciones sociales encaminadas a una toma colectiva de decisiones, la memoria común del pasado inmediato incrementa enormemente su importancia. Por ello, cualquier análisis del proceso electoral de 1994 debe partir del recuento de los hechos relevantes recientes que, de diversas maneras, configuraron el escenario en que se desarrollaron los comicios nacionales. Las elecciones de 1994 deben analizarse desde una óptica múltiple, en que se entrecruzan la fortaleza de tres candidatos presidenciales frente a los otros seis; un contexto conflictivo marcado por la presencia de la guerrilla en Chiapas, el asesinato de Luis Donaldo Colosio y la necesidad gubernamental de ganar credibilidad en los procesos electorales.

De acuerdo con la ley, las campañas presidenciales debían iniciarse formalmente el 15 de marzo de 1994, una vez que los partidos hubieran registrado a sus candidatos ante el Instituto Federal Electoral. No obstante, desde octubre y noviembre de 1993, cuando los principales partidos dieron a conocer el nombre de sus candidatos, se inició de hecho la competencia

electoral. El 17 de octubre rindió protesta como candidato presidencial del PRD, Cuauhtémoc Cárdenas Solorzano. El 21 de noviembre en la XI Convención Nacional del Partido Acción Nacional, Diego Fernández de Cevallos fue elegido candidato a la presidencia de la República. En el caso del PRI, la competencia por la candidatura siguió el camino tradicional, al final del cual, Manuel Camacho Solís y Luis Donaldo Colosio se perfilaron como los candidatos más probables. Colosio fue electo el 28 de noviembre y en su discurso de aceptación de la candidatura, declaró que creía en una amplia reforma social, ofreció proseguir el programa económico de Carlos Salinas de Gortari, destacó la importancia de buscar un desarrollo regional para México y continuar con la democratización del país.¹¹⁶

Al día siguiente del destape, Manuel Camacho renunció a la jefatura del Departamento del Distrito Federal y ocupó la Secretaría de Relaciones Exteriores. A partir de ese momento, Manuel Camacho se convirtió en un elemento que alteró la evolución natural de la campaña del PRI, al grado de que se convirtió en una amenaza constante de sustituir al candidato Colosio en un escenario de mayor conflictividad, como era el de Chiapas. Mientras tanto, Colosio nombró a Ernesto Zedillo Ponce de León como su coordinador de campaña y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana anunciaba que podría ofrecer la candidatura de su partido a Camacho.

También durante noviembre, el Partido del Trabajo nominó a Cecilia Soto González como su candidata a la presidencia de la República. El 5 de diciembre el Partido Demócrata escogió a Pablo Emilio Madero Belden, quien provenía del Partido Foro Democrático (fracción disidente del PAN).

¹¹⁶CALDERÓN, Aizali Enrique y CAZÉS, Daniel (Coords.), *Las elecciones presidenciales de 1994*, México, La Jornada Ediciones-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades / UNAM, 1996, pp. 109-122.

El 14 de diciembre el Partido Verde Ecologista de México postuló a Jorge González Torres como su candidato presidencial. También durante diciembre, el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional nominó a Rafael Aguilar Talamantes como su candidato y el Partido Popular Socialista, a su vez, a Marcela Lombardo Otero. Cuando terminó el año había ocho candidatos; sólo faltaba que el PARM lograra el acuerdo interno necesario para elegir a su candidato.

En la madrugada del día 1 de enero del año electoral de 1994, fecha en la que entraba en vigor el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) irrumpió con su movimiento armado en Chiapas y trastocó las condiciones políticas del país. Uno de los primeros efectos del levantamiento zapatista en las campañas fue la puesta en tela de juicio del proceso electoral y de continuar se llevara a cabo sin salirse de los marcos institucionales. La necesidad de dar certidumbre a la institucionalidad, creó las condiciones para propiciar y acelerar las negociaciones entre los partidos políticos y ganar la credibilidad de la sociedad en las elecciones. Muy pronto comenzó el debate sobre la conveniencia de llevar a cabo nuevos cambios a la ley electoral y con ello avanzar en la democratización del país.

El 6 de enero de 1994, con la primera sesión del año del Consejo General del Instituto Federal Electoral, se inició formalmente el proceso electoral. Pocos días después el presidente Salinas nombró a Jorge Carpizo nuevo secretario de Gobernación, en sustitución de Patrocinio González Blanco Garrido, y a Manuel Camacho Solís comisionado para la Paz y la Reconciliación en Chiapas. Inmediatamente se anunció el cese al fuego por parte del Ejército mexicano y empezó una larga y complicada

etapa de negociaciones con los insurgentes. A partir de entonces, las campañas electorales cambiaron su dinámica.

Las actividades del candidato del PRI quedaron opacadas por los acontecimientos, en especial porque justamente el día en que se anunciaron los cambios de funcionarios, inició su campaña. La figura de Manuel Camacho se colocaba en el primer plano escénico, mientras que Colosio no lograba levantar su campaña. Cuauhtémoc Cárdenas pospuso el inicio de la segunda etapa de la suya y Diego Fernández de Cevallos empezó a acuñar el lema "Por un México sin mentiras". Por su parte, el PARM consiguió finalmente nominar a Álvaro Pérez Treviño como su candidato presidencial el 15 de enero de 1994.

En el ominoso horizonte generado por la sorpresiva insurgencia armada del EZLN, candidatos y partidos, con la sola excepción del PPS, firmaron el 27 de enero el Acuerdo para la Paz, la Democracia y la Justicia, el cual sustentaría intensas negociaciones entre los tres partidos más importantes -PAN, PRI y PRD- que desembocaría en una nueva reforma del COFIPE y en cambios relevantes en la estructura del IFE. La reforma electoral de 1994 tiene varias facetas, una de ellas pretendía la ciudadanización del proceso electoral.

Marzo trajo consigo cambios que modificaron una vez más el curso de las campañas. El 6 de ese mes, durante el 65 aniversario de la fundación del PRI, Luis Donaldo Colosio emitió el que fuera el discurso más duro y propositivo de su campaña, que incluía entre otras, las siguientes propuestas: reformar el poder para establecer en México un

presidencialismo sujeto a los límites constitucionales, así como fortalecer y respetar las atribuciones del Congreso de la Unión.¹¹⁷

Durante los siguientes días, todos los partidos cumplieron con el registro de sus candidaturas ante el Consejo General del IFE, mientras la Comisión Permanente convocó a un periodo extraordinario de sesiones del Congreso de la Unión para discutir la reforma electoral, con base en los acuerdos a que habían llegado el PRI, el PAN y el PRD. El mismo día de la apertura del periodo extraordinario, Manuel Camacho Solís hizo explícito que no participaría en la contienda por la presidencia de la República. Al día siguiente, el 23 de marzo, el Congreso aprobó el paquete de reformas constitucionales preparatorias de la reforma del COFIPE y, por la tarde, Luis Donaldo Colosio fue asesinado en la colonia Lomas Taurinas, de Tijuana, al finalizar un mitin.

La muerte de Luis Donaldo Colosio motivó que todos los partidos suspendieran sus campañas electorales. Se trataba de una situación inédita en la historia de México. El PRI se encaminó a un breve pero agitado proceso de designación de su nuevo candidato. Así, el día 29 de marzo Ernesto Zedillo Ponce de León, ex secretario de Educación Pública y coordinador de la campaña de Luis Donaldo Colosio, pronunció su discurso de aceptación a la candidatura del PRI a la presidencia de la República, con lo que las campañas electorales entraron en una nueva fase.

En el mes de mayo se procesó la reforma a varios artículos del COFIPE para establecer los cambios secundarios en los organismos

¹¹⁷ "Discurso pronunciado por el candidato del PRI a la presidencia de la República durante el acto conmemorativo del LXV aniversario de ese instituto político", en Testimonios y Documentos, *El Día*, año XXXII / núm. 11416 / 7-III-94, pp. 18-19.

electorales, con el voto aprobatorio del PRI, el PAN, el PARM y una parte del PRD. Son muchos los pequeños cambios que se realizaron a la ley electoral en 1994. Todos ellos siguieron el mismo espíritu de conquistar la credibilidad. Algunas de las reformas más importantes son:

a) Cada partido político tendría un representante en el Consejo General del IFE, exclusivamente con derecho a voz, pero no a voto, de tal manera que las decisiones serían tomadas por el consejero del Poder Ejecutivo, los cuatro del Poder Legislativo y los seis consejeros ciudadanos.

b) Los consejeros ciudadanos serían electos por la Cámara de Diputados a propuesta de los grupos parlamentarios.

c) Se eliminó el voto de calidad que tradicionalmente tuvo el presidente del Consejo General del IFE (desde la antigua Comisión Federal Electoral entre 1946 y 1988), es decir, el secretario de Gobernación.

d) Se establece la eliminación del derecho a voto de los representantes de los partidos en los consejos locales y distritales, al mismo tiempo que se fija que de los vocales de cada nivel, solamente el vocal ejecutivo, que funge como presidente de estos consejos, participa con voz y voto, al igual que los seis consejeros ciudadanos (ya no nueve como aprobó la reforma de 1993).

e) Se ampliaron las atribuciones de los observadores electorales nacionales para actuar durante todo el proceso electoral y no sólo durante la jornada.

F) Se estableció la figura de "visitantes extranjeros", que podrían observar el proceso electoral a invitación del Consejo General del IFE.¹¹⁸

¹¹⁸PELÁEZ, Ferrusco Mercedes, "La reforma electoral en el año de las elecciones", en *Gobiernos*, núm. 3, México, Secretaría de Gobernación, agosto-septiembre de 1994, pp. 121-135.

En los meses siguientes, las campañas electorales coparon los medios de comunicación entre múltiples especulaciones sobre el o los asesinos de Colosio. Al mismo tiempo, con la ciudadanización del Consejo General del IFE se desató la polémica respecto a las condiciones de la competencia entre los partidos, la confiabilidad del padrón electoral, la creación y funciones de una Fiscalía Especial para Delitos Electorales y el papel de los medios de comunicación. Fue entonces cuando las encuestas empezaron a tener un importante lugar en las campañas y los partidos modificaron sus estrategias para luchar más eficientemente por los votos.

Sin duda, una de las grandes novedades de las campañas de 1994 fueron los debates entre los tres principales candidatos presidenciales. Esa primera experiencia fue altamente benéfica para el proceso electoral. En primer lugar, focalizó el interés público en el proceso mismo y ya no en los cambios legales y en el conflicto chiapaneco; también contribuyó a que poco a poco se diluyera el clima de tensión motivado por el asesinato de Luis Donaldo Colosio. En segundo lugar, el hecho de que Diego Fernández de Cevallos ganara ante la opinión pública el debate, intensificó la competitividad electoral.

3.2. EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Una de las prerrogativas fundamentales que otorga el COFIPE a los **partidos políticos** es el financiamiento por parte del Estado, de sus **actividades** como entidades de interés público. En 1990 el COFIPE

establecía cuatro modalidades de ese financiamiento: por actividad electoral, por actividades generales como entidades de interés público, por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos y por actividades específicas como entidades de interés público, con las reformas de septiembre de 1993, estos subsidios se ampliaron con el destinado al desarrollo de los partidos políticos.

En el trienio de 1992 a 1994 el total del financiamiento público dado a los partidos, ascendió a N\$422 millones 657 mil 852.27; el Cuadro 1 muestra como se distribuyó entre ellos.

Cuadro 1. Financiamiento público para el trienio 1992-1994			
Partido	1992	1993	1994
PAN	14'218'434,324	20'624,578.81	28'966,248.34
PRI	44'412'551,640	66'506,923.65	99'424,469.49
PPS	5'142'179,136	6'120,029.88	9'131,215.25
PRD	9'312'583,536	12'903,092.32	20'713,984.43
PFCRN	7'833'769,656	10'225,337.44	15'170,319.27
PARM	5'254'687,464	6'190,277.29	9'939,138.87
PDM		4'201,801.64	6'349,692.58
PT		4'201,801.64	5'977,382.52
PVEM		4'201,801.64	5'635,551.46
Total	\$86'174'205,756	N\$135'175,644.31	N\$201'308,002.21

Fuente: INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, *1994 tu elección. Memoria del proceso electoral federal*, 1995, p. 234.

El financiamiento público a los partidos se otorgó en ministraciones cuyo calendario fue determinado por el Consejo General del IFE. Los montos aprobados para el trienio 1992-1994 se pagaron en los primeros cinco días de cada mes, excepto las partidas de enero de cada año que se entregaron con las de febrero.

El COFIPE establece para la asignación del financiamiento público a los partidos políticos la determinación del costo mínimo de una campaña electoral para diputado y para senador, con fundamento en los estudios que presente para tales efectos el director general al Consejo General del IFE. Para las elecciones federales de 1991 se obtuvo, de acuerdo con los estudios referidos, un costo mínimo de \$77 millones 947 mil 466 para la campaña de un candidato a diputado, y para senador el de \$165 millones 78 mil 286. Con esos montos se determinó el financiamiento por actividad electoral para el trienio 1992-1994. El total del financiamiento por actividad electoral de 1991 se distribuyó a los partidos en diferentes porcentajes cada año del trienio: 20 por ciento en 1992, 30 por ciento en 1993 y 50 por ciento en 1994.

El Consejo General del IFE, en el acuerdo del 31 de enero de 1992, autorizó la partida correspondiente para actividad electoral; más adelante, en sesión del 13 de enero de 1993 autorizó un incremento del 18.57 por ciento de ese monto, debido a la inflación prevista para ese año y el siguiente; de la misma manera el 7 de enero de 1994 se acordó el incremento del 20 por ciento al monto repartido en ese año. De conformidad con esto, el Cuadro 2 muestra como se distribuyó el reparto de anualidades.

Partido	1992 (20%)	1993 (30%)	1994 (50%)
PAN	6,281'919,204	11'172,707 40	18'845,757 61
PRI	21,851'253,270	38'863,546 50	65'553,759 81
PPS	704'180,218	1'252,419 73	2'112,540 65
PRD	2,807'916,082	4'994,019 15	8'423,748 25
PFCRN	1,602'173,192	2'849,545 13	4'806,519 58
PARM	763'810,773	1'358,475 65	2'291,432 32
Total	34,011'252,739	N\$60'490,713 56	N\$102'033,758 22

Fuentes: *Diario Oficial de la Federación*, tomo CDLXI / núm. 6 / 10-II-92, p. 7; *Diario Oficial de la Federación*, tomo CDLXXII / núm. 17 / 26-I-93, p. 3; *Diario Oficial de la Federación*, tomo CDLXXIV / núm. 11 / 17-I-94, p. 2.

El financiamiento a los partidos por actividades generales como entidades de interés público se determinó, tomando en cuenta el equivalente al 10 por ciento de la cantidad fijada por actividad electoral, y su distribución anual se hizo por partes iguales a cada organización política. En 1991 fueron seis los partidos que conservaron su registro y a los que correspondió legalmente esa subvención; de esta forma, el financiamiento por actividades generales fue de \$17 mil 5 millones 626 mil 369; de esta manera, en 1992 a cada partido le correspondió \$2 mil 834 millones 271 mil 61. Para 1993 se registraron tres partidos más a los ya existentes (PDM, PT y PVEM), el monto por partido siguió siendo el mismo, lo único que varió fue la cantidad total, que fue de N\$25 millones 508 mil 439.54; para 1994 no hubo cambio alguno respecto a este financiamiento.

Para el financiamiento por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos, a cada partido se le asignó, cada año, una cantidad equivalente al 50 por ciento del monto anual del ingreso neto que, por concepto de dietas, hubieran recibido el año anterior los diputados y senadores integrantes de su grupo parlamentario en el Congreso de la

Unión. Los Cuadros 3 y 4 muestran la distribución de este tipo de financiamiento a cada partido.

Cuadro 3. Financiamiento por subrogación del Estado en 1992		
Partido	Núm. de legisladores	Monto anual
PAN	90	\$3,177'943,512
PRI	381	13,454'152,342
PPS	12	423'723,786
PRD	43	1,518'373,801
PFCRN	23	812'137,257
PARM	15	529'654,732
Total	564	19,915'985,430

Fuente: INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, 1994 *tu elección. Memoria del proceso electoral federal, op. cit.*, p. 238

Cuadro 4. Financiamiento por subrogación del Estado en 1993			
Partido	Diputados	Senadores	Total
PAN	3'738,000	72,150	NS3'810,150
PRI	13'440,000	4'401,150	17'841,150
PPS	504,000		504,000
PRD	1'722,000	144,300	1'866,300
PFCRN	966,000		966,000
PARM	630,000		630,000
Total	21'000,000	4'617,600	25'617,600

Fuente: *Idem.*

Para la ministración del financiamiento por subrogación de las dietas que aportarían los legisladores a sus partidos, en 1992 tuvo que considerarse la siguiente información: por un lado, la integración de las cámaras de senadores y diputados al 31 de diciembre de 1992. Por otro, la cantidad que percibieron los legisladores en razón de dieta neta ese año, la cual ascendió para cada diputado a N\$84 mil y para cada senador a N\$144 mil 300. Para el año de 1993 el importe que autorizó el Consejo General del IFE fue de N\$25 millones 617 mil 600, y se distribuyó entre los partidos como explica el Cuadro 4. Para 1994 la cantidad autorizada fue de N\$27 millones 400 mil 560, la cual se repartió entre los partidos como lo indica el Cuadro 5.

Partido	Núm. de legisladores	Monto anual
PAN	90	4'076,700.00
PRI	381	19'080,240.00
PPS	12	539,280.00
PRD	43	1'996,620.00
PFCRN	23	1'033,620.00
PARM	15	674,100.00
Total	564	27'400,560.00

Fuente: *Diario Oficial de la Federación*, tomo CDLXXIV / núm. 11 / 17-I-94, p. 2.

El financiamiento por actividades específicas, como entidades de interés público, se entrega a los partidos con derecho al mismo por el equivalente al 50 por ciento de los gastos que hayan efectuado el año anterior, en materia de educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, y tareas editoriales. En 1992, según los gastos

que cada partido comprobó ante el IFE, les correspondió lo que se muestra en el Cuadro 6.

Cuadro 6. Financiamiento por actividades específicas en 1992	
Partido	Monto anual
PAN	1,924'300,551
PRI	6,290'530,128
PPS	1,180'004,088
PRD	2,152'022,615
PFCRN	2,585'188,168
PARM	1,126'950,913
Total	15,258'996,463

Fuente: INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, 1994 *tu elección. Memoria del proceso electoral federal, op. cit.*, p. 237.

El 13 de enero de 1993 el Consejo General del IFE acordó modificar el Reglamento de financiamiento público de las actividades específicas. Los principales cambios prevén que si se determina el monto del subsidio, antes de que venza el plazo para la presentación de los comprobantes de gastos por los partidos, el Consejo General del IFE puede acordar con posterioridad los aumentos que correspondan. También se dispuso otorgar este financiamiento a los partidos políticos nacionales que obtengan registro con posterioridad a las elecciones federales, con la condición de que comprueben mensualmente los gastos que hagan. Las reformas al Reglamento que entraron en vigor en 1993, año en que se concedió registro

a los partidos Demócrata Mexicano, del Trabajo y Verde Ecologista de México. Cada uno de ellos recibió, por tanto, la suma de un millón 367 mil 530.58 nuevos pesos y el monto correspondiente a ese año se distribuyó como se describe en el Cuadro 7.

Partido	50 % de gastos comprobados inicialmente	50 % de la ampliación	Total
PAN	2'455,272.58	352,177.77	2'807,450.35
PRI	6'402,073.39	565,882.70	6'967,956.09
PPS	1'494,715.30	34,623.79	1'529,339.09
PRD	3'073,254.44	135,247.67	3'208,502.11
PFCRN	3'331,679.44	243,841.18	3,575,521.25
PARM	1'367,530.58		1'367,530.58
PDM	1'367,530.58		1'367,530.58
PT	1'367,530.58		1'367,530.58
PVEM	1'367,530.58		1'367,530.58
Total	22'227,117.47	1'331,773.74	23'558,891.21

Fuente: *Ibidem*, p. 238

Considerando los comprobantes de gastos que hicieron los partidos por financiamiento por actividades específicas en 1993, se determinó que la suma correspondiente por tal concepto en 1994 era de N\$ 37 millones 12 mil 149.94. El Consejo General del IFE autorizó dicha cantidad en sus sesiones del 7 de enero y 28 de febrero de ese año; el monto correspondiente se distribuyó como lo indica el Cuadro 8.

Partido	50 % de gastos comprobados inicialmente	50 de la ampliación	Total
PAN	1'933,275 56	1'276,244 11	3'209,519 67
PRI	7'133,961 78	4'822,236 84	11'956,198 62
PPS	1'470,462 44	474,098 46	1'944,560 90
PRD	2'305,314 53	5'154,030 59	7'459,345 12
PFCRN	202,089 90	4'593,256 09	4'795,345 99
PARM	1'299,961 28	1'138,811 57	2'438,772 85
PDM	398,689 87	1'699,596 12	2'098,285 99
PT	1'505,150 93	220,825 00	1'725,975 93
PVEM	1'380,195 87	3,949 00	1'384,144 87
Total	17'629,102 16	19'383,047 78	37'012,149 94

Fuente: *Idem.*

Con la reforma electoral de septiembre de 1993, la ley adicionó la modalidad de financiamiento público llamada para el desarrollo de los partidos. En 1994 se distribuyó como se aprecia en el Cuadro 9.

Partido	Monto en Nuevos Pesos
PPS	1'700,562 64
PFCRN	1'700,562 64
PARM	1'700,562 64
PDM	1'417,135 53
PT	1'417,135 53
PVEM	1'417,135 53
Total	9'353,094 51

Fuente: *Ibidem.* p 239

Economía y financiamiento público a los partidos políticos

En México es oportuno analizar la aportación de recursos provenientes del Presupuesto de Egresos de la Federación para financiar las actividades electorales. La asignación de recursos públicos a los partidos desde la promulgación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, hace evidente el reconocimiento del Gobierno Federal acerca de la importancia de realizar más que un gasto, una inversión en el proceso democrático del país.

Esta inversión se realiza en dos áreas, una que corresponde a la autoridad electoral y la otra reservada a los partidos políticos con registro. Por lo tanto, queda manifiesto que el contribuyente al cumplir con sus obligaciones fiscales, colabora en una serie de actividades públicas, entre ellas el financiamiento de todos los partidos políticos. La integración del ciclo de gasto de los partidos se presenta en su inicio como un impuesto que el contribuyente da al Gobierno Federal al cumplir sus obligaciones fiscales; por su parte, el gobierno establece los presupuestos a la autoridad electoral, así como a cada uno de los partidos con base en el marco legal vigente. Los partidos reciben estas aportaciones y tienen la responsabilidad de utilizarlas en beneficio de la actividad democrática, la cual tiene como receptor final el ciudadano. Los recursos gastados en esta actividad tienen un comportamiento cíclico, que generan empleos temporales, elevan los niveles de gasto en un pequeño periodo, aceleran la actividad de algunos sectores con anterioridad, durante o con posterioridad a las campañas electorales.

Por otra parte, también existe una relación importante entre la variación de los montos anuales del financiamiento público asignado a los partidos políticos y la inflación. Sin embargo, la variación anual del financiamiento público puede deberse también a la incorporación de más institutos políticos, por modificaciones legales o por tratarse de un año electoral. A continuación se presenta un cuadro comparativo que contiene el monto del financiamiento público distribuido a los partidos y el índice inflacionario, ambos de 1989 a 1994.

Año	Financiamiento público a los partidos políticos (Nuevos Pesos)	Inflación	Núm. de partidos políticos	Observaciones
1989	19'162,500 00	19 70	6	- 2 modalidades de financiamiento público
1990	38'487 881 25	29 90	6	
1991	106'139,610 29	18 80	10	- Año electoral - 4 modalidades de financiamiento público
1992	86'174,205 77	11 90	6	
1993	135'175,644 30	8 00	9	
1994	201'308,002 23	7 00	9	- Año electoral - 5 modalidades de financiamiento público

Fuente: *El Mercado de Valores*, año LIV, núm. 2, México, Nacional Financiera, febrero de 1994, p. 77.

De los datos anteriores se desprende que la variación del financiamiento público asignado a los partidos políticos entre 1989 y 1990 se debió, en parte, al incremento en la inflación. Por otra parte, la erogación a los partidos con registro, según la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE, fue en 1992 de 86'174,205.77 y de 135'175,644.30 en 1993. Por qué, podría preguntarse, hay una variación

importante en el monto total del financiamiento público, si no son tan diferentes esos dos años en cuanto actividad electoral (solamente se incorporaron 3 partidos políticos).

Algunos estudiosos han cuestionado la asignación de recursos económicos del Gobierno Federal a los partidos políticos. Carlos Martínez Assad considera:

"... sería importante replantear si es más conveniente que el Estado siga financiándolos, en lugar de destinar esos fondos para programas de desarrollo tan necesarios en el país".¹¹⁸

Empero, en democracias no plenamente afianzadas, como la mexicana, el financiamiento público a los partidos constituye un mecanismo insustituible para avanzar en la consolidación democrática, en la institucionalidad política y en el fortalecimiento de un verdadero sistema de partidos.

3.3. LOS TOPES A LOS GASTOS DE CAMPAÑA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

El derroche de recursos en las campañas de los candidatos del PRI y las condiciones de desigualdad que esto ha generado entre los contendientes políticos, elevaron a un primer plano de la discusión la necesidad de establecer topes a los gastos de campaña. El COFIPE establece que los gastos que realizan los partidos políticos para propaganda y actividades de campaña no podrán rebasar los topes que para cada

¹¹⁸MARTÍNEZ, Assad Carlos, "Partidos políticos y reforma definitiva", *El Universal*, año LXXX-tomo CXVII / núm. 28,751 / 25-VI-96, p. 7.

elección aprueben los consejos General, locales y distritales del Instituto Federal Electoral, según se trate respectivamente de las elecciones para presidente de la República, senadores, diputados y representantes ante la Asamblea del Distrito Federal por ambos principios.

Una comisión del Consejo General, con base en los criterios que contempla el código electoral (valor unitario del voto para diputado fijado para efectos de financiamiento público; índice inflacionario del Banco de México, el total de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral al 31 de diciembre de 1993 y el factor de duración de la campaña), calculó el tope máximo de gastos de campaña para la elección de presidente de la República, el cual fue aprobado por el Consejo General del IFE en su sesión del 23 de diciembre de 1993. Sin embargo, el 17 de enero de 1994 el Tribunal Federal Electoral resolvió favorablemente un recurso de apelación interpuesto por el PRD, que cuestionaba los plazos y procedimientos utilizados para la fijación de este tope. En términos generales, la resolución determinaba que debería ser el pleno del Consejo General y no una de sus comisiones, el que diera a conocer este monto, ya que como máximo órgano de dirección entre sus facultades discrecionales está la de fijar y modificar el factor de duración de la campaña.

Esta resolución del TRIFE, sumada al convencimiento que ganó lugar entre los partidos políticos de reducir los gastos de campaña, en vista de las condiciones de pobreza de amplias franjas de la población, motivaron que en la sesión extraordinaria del Consejo General del IFE, verificada el 27 de enero de 1994, se aprobara un nuevo tope, en cuyo cálculo se modificó la variable de la duración de campaña de 1.98 a 0.40, permitiendo que el

nuevo tope, N\$134 millones 460 mil 560.34, fuera casi cinco veces menor al tope aprobado originalmente.¹²⁰

Por otra parte, las 32 juntas locales aprobaron el tope para la elección de senadores entre el 4 y 10 de marzo de 1994 y lo presentaron a los consejos locales en su sesión del 25 de marzo, siendo publicados posteriormente. El mecanismo para establecer el tope para esta elección fue diferente, ya que se partió de la sumatoria del tope de gastos aprobado para cada uno de los distritos en que se divide la entidad federativa.

Para la elección de diputados, por el principio de mayoría relativa, el tope de campaña para cada distrito uninominal se determinó con los siguientes elementos: valor unitario del voto, índices inflacionarios, duración de la campaña y área geográfica salarial, densidad de población y condiciones geográficas. A los últimos tres elementos el Consejo General del IFE les asignó tres valores, los cuales fueron aplicados por cada una de las juntas distritales ejecutivas, de acuerdo a las condiciones de cada distrito y para obtener un factor, el cual se aplicó a la cantidad que resultó de multiplicar el valor unitario del voto por el número de ciudadanos del distrito, inscritos en el padrón electoral al 31 de diciembre de 1993. Este monto fue aprobado por las juntas distritales entre el 1 y el 10 de marzo de 1994.

Por lo que respecta a los representantes ante la Asamblea del Distrito Federal, se siguió un procedimiento igual al empleado para determinar los topes máximos de campaña de diputados de mayoría relativa en el Distrito Federal.

¹²⁰ *Diario Oficial de la Federación*, tomo CDLXXXV / núm. 5 / 7-II-94, pp. 2-7.

nuevo tope, N\$134 millones 460 mil 560.34, fuera casi cinco veces menor al tope aprobado originalmente.¹²⁰

Por otra parte, las 32 juntas locales aprobaron el tope para la elección de senadores entre el 4 y 10 de marzo de 1994 y lo presentaron a los consejos locales en su sesión del 25 de marzo, siendo publicados posteriormente. El mecanismo para establecer el tope para esta elección fue diferente, ya que se partió de la sumatoria del tope de gastos aprobado para cada uno de los distritos en que se divide la entidad federativa.

Para la elección de diputados, por el principio de mayoría relativa, el tope de campaña para cada distrito uninominal se determinó con los siguientes elementos: valor unitario del voto, índices inflacionarios, duración de la campaña y área geográfica salarial, densidad de población y condiciones geográficas. A los últimos tres elementos el Consejo General del IFE les asignó tres valores, los cuales fueron aplicados por cada una de las juntas distritales ejecutivas, de acuerdo a las condiciones de cada distrito y para obtener un factor, el cual se aplicó a la cantidad que resultó de multiplicar el valor unitario del voto por el número de ciudadanos del distrito, inscritos en el padrón electoral al 31 de diciembre de 1993. Este monto fue aprobado por las juntas distritales entre el 1 y el 10 de marzo de 1994.

Por lo que respecta a los representantes ante la Asamblea del Distrito Federal, se siguió un procedimiento igual al empleado para determinar los topes máximos de campaña de diputados de mayoría relativa en el Distrito Federal.

¹²⁰*Diario Oficial de la Federación*, tomo CDLXXXV / núm. 5 / 7-II-94, pp. 2-7.

3.4. LA SUPERVISIÓN DE LOS RECURSOS FINANCIEROS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La comisión de consejeros es un órgano establecido por el COFIPE en sus reformas de 1993, que revisó y dictaminó los informes anuales y de campaña que rindieron los partidos políticos para el ejercicio correspondiente a 1994.

El 8 de noviembre de 1993 el Consejo General del IFE designó como miembros de esa comisión a seis de los consejeros magistrados, y acordó que su secretario técnico sería el director ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos. Determinó también que esa comisión debía elaborar los lineamientos normativos y los formatos, para la presentación de los informes de los partidos, los que en efecto elaboró y presentó al Consejo General en la sesión del 23 de diciembre.

Con la sustitución en 1994 de los consejeros magistrados por los consejeros ciudadanos en el Consejo General, la comisión quedó integrada por éstos últimos. El 6 de agosto de 1994 el Consejo General los convocó para que procedieran a la recepción, revisión y dictamen de los informes de campaña del proceso electoral federal de 1994.

A) Informes de gastos de campaña

Derivado de las nuevas disposiciones aprobadas a la legislación electoral en septiembre de 1993, en materia de financiamiento a los partidos

políticos, éstos debieron presentar los informes correspondientes a los gastos de campaña dentro de los noventa días siguientes contados a partir del día de la jornada electoral. Con base en lo anterior, el secretario técnico de la comisión de consejeros (director ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos) fijó el plazo oficial del 21 de agosto al 18 de noviembre de 1994 para llevar a cabo la recepción de estos informes, mismos que hizo del conocimiento general.¹²¹ En este sentido conviene señalar que, con excepción del Partido Popular Socialista que presentó su documentación hasta el 20 de noviembre de 1994, los ocho partidos restantes cumplieron cabalmente con esta obligación.

Dado el volumen de informes de gastos de campaña que se recibieron de los partidos políticos (3 mil 631) la comisión de consejeros determinó realizar, en una primera instancia, una verificación documental que abarcó los cuatro tipos de elección. Para la elaboración del informe de gastos de campaña, dicha comisión sólo consideró a los seis partidos políticos que conservaron su registro (PAN, PRI, PRD, PFCRN, PT y PVEM), con lo que el total de informes analizados fue de 2 mil 422, distribuidos de la siguiente manera: 6 de la elección de presidente, 383 de la elección de senadores; un mil 793 de la elección de diputados y 240 de la elección de representantes ante la Asamblea del Distrito Federal. En razón de lo anterior, mediante un primer ejercicio se seleccionaron aleatoriamente 10 pruebas; 6 correspondieron a las campañas de diputados, 3 a campañas de senadores y un caso de asambleístas. En cuanto a la elección de presidente de la República se escogió para la verificación del capítulo de gastos de propaganda de prensa, radio y televisión.

¹²¹ *Diario Oficial de la Federación*, tomo CDXCI / núm. 7 / 8-VIII-94, pp. 2-3.

Los resultados de la verificación permitieron detectar algunas insuficiencias en lo relativo al marco jurídico a que está sujeto el financiamiento de los partidos, entre las que destacan la falta de uniformidad en la presentación de los ingresos por fuente y de egresos por concepto; poca colaboración de los candidatos para rendir sus informes y comprobar sus gastos; falta de documentación para comprobar los ingresos y gastos de cada uno de los informes de campaña. No obstante lo anterior, estas fallas son atribuibles en gran medida a la novedad de esta obligación, lo que se traduce en una mala supervisión por parte de los órganos encargados de las finanzas de los partidos políticos. En el renglón de gastos de propaganda en los medios de comunicación se observó que, en general, los partidos políticos se apegaron a los lineamientos aprobados por el Consejo General del IFE, tanto para el periodo de campaña como en la comprobación.

Ahora bien, para la elaboración del informe consolidado se consideraron las siguientes actividades: integración de informes; consolidación de cifras; presentación de los informes con relación al total de ingresos y gastos de los partidos políticos por tipo de campaña; el total nacional por cada partido y el total nacional en números relativos referidos a los partidos políticos en cada tipo de campaña. Asimismo, la comisión de consejeros llevó a cabo un análisis comparativo de las cifras de ingresos y gastos de campaña con otra información preparada por el IFE, tal como relación porcentual entre votación y costo de campaña por cada partido político.

Entre las conclusiones del estudio destaca el hecho de que ninguno de los informes de gastos de campaña excedieron el tope de gastos marcados en cada tipo de campaña, atendiendo al distrito o fórmula estatal.

Los gastos erogados en las campañas electorales de 1994 ascendieron a N\$414 millones 780 mil 951, cuya distribución en los rubros previstos en el COFIPE es la siguiente:

		%
Propaganda general	N\$146'342,939	35.28
Operación de campaña	N\$163'676,529	39.49
Propaganda en prensa, radio y T.V.	N\$104'761,483	25.26
Suma	N\$414'780,951	100.00

- Integración por tipo de campaña.

		%
Presidencial	N\$179'315,428	43.23
Senadores	N\$ 91'563,316	22.08
Diputados	N\$128'430,464	30.96
Asambleístas	N\$ 15'471,743	3.73
Suma	N\$414'780,951	100.00

- Integración por partido.

		%
PAN	N\$ 43'003,758	10.37
PRI	N\$324'681,340	78.28
PPS	N\$ 6'296,604	1.52
PRD	N\$ 19'616,700	4.73
PFCRN	N\$ 4'223,591	1.02
PARM	N\$ 5'319,506	1.28
PDM	N\$ 3'662,530	.88
PT	N\$ 4'637,703	1.12
PVEM	N\$ 3'349,219	.80
Suma	N\$414'780,951	100.00

Como puede apreciarse, la concentración de recursos en manos del PRI resulta espectacular. Esa situación era conocida o se presumía su conocimiento; no obstante, lo importante del dictamen es que por primera vez se realiza una cuantificación de la misma. Las asimetrías en los recursos financieros se observa no sólo de manera agregada, sino en las diferentes elecciones que se celebraron, aunque de una a otra existen fluctuaciones como lo muestra el Cuadro 10.

Cuadro 10. Total de gastos de campaña realizados por los partidos políticos en las elecciones federales de 1994 (Cifras en Nuevos Pesos)					
Partido	Asamblea	Diputados	Senado	Presidencia	Total
PAN	928,382	5,232,188	4,874,460	31,968,728	43,003,758
PRI	12,025,680	104,334,147	80,317,701	128,003,812	324,681,340
PPS	359,879	3,489,987	818,646	1,618,092	6,286,604
PRD	1,011,000	5,161,400	2,587,000	10,857,300	19,616,700
PFCRN	207,960	2,013,671	443,532	1,558,428	4,223,591
PARM	492,737	3,558,726	844,937	423,106	5,319,506
PDM	114,000	1,336,530	384,000	1,828,000	3,662,530
PT	92,440	1,478,803	1,004,154	2,062,306	4,637,703
PVEM	239,665	1,825,012	288,886	995,656	3,349,219
Total	15,471,743	128,430,464	91,563,316	179,315,428	414,780,951

Fuente: *Diario Oficial de la Federación*, tomo DVII / num. 8 / 11-XII-95, pp. 4-21.

De acuerdo con esto, el PRI erogó el 71.4 por ciento de todo el dinero gastado en los comicios presidenciales, es decir, casi las tres cuartas partes del total, mientras que el resto de los partidos en conjunto cubrió el 28.6 por

ciento (PAN 17.8, PRD 6.05, PT 1.15, PDM 1.02, PPS 0.9, PFCRN 0.87, PVEM 0.56, PARM 0.24).

En las elecciones para senadores, el PRI desembolsó el 77.25 por ciento del total nacional; poco más de las tres cuartas partes para un sólo partido político, mientras que a las otras organizaciones correspondió el 22.75 por ciento de los gastos (PRD 6.26, PT 6.15, PAN 5.14, PPS 2.2, PARM 1.18, PDM 0.70, PFCRN 0.60, PVEM 0.53). En algunos estados (Estado de México, Jalisco, Tamaulipas, Distrito Federal, Michoacán), el porcentaje de gastos efectuados por el PRI fue mayor al 90 por ciento.

En los comicios para diputados, la diferencia de gastos efectuados por el PRI es aún mayor, ya que representa el 81.24 por ciento del total nacional, contra el 18.76 por ciento de los otros partidos (PAN 4.07, PRD 4.02, PARM 2.77, PPS 2.72, PFCRN 1.57, PVEM 1.42, PDM 1.04). También en las elecciones para asambleístas del Distrito Federal se encuentra una sensible asimetría, ya que el PRI gastó el 77.73 por ciento de los recursos; de nuevo, poco más de las tres cuartas partes del total, frente al 22.27 por ciento del resto de los partidos (PRD 6.53, PAN 6.0, PARM 3.18, PPS 2.33, PVEM 1.55, PFCRN 1.34, PDM 0.74, PT 0.60).

En el dictamen aparece un ejercicio ilustrativo que intenta correlacionar el gasto de campaña con el número de votos obtenidos, de tal suerte que se obtiene algo así como el "costo" de cada voto. La definición es indicativa y arroja cifras que vale la pena atender.

a) Relación gasto/voto en campañas presidenciales

Partido	Votos	Gasto/voto
PAN	9,174,298	3.48
PPS	168,058	9.63
PRI	17,215,256	7.44
PRD	5,855,800	1.85
PT	970,390	2.13
PFCRN	300,193	5.19
PARM	194,303	2.18
PVEM	330,875	3.01

Como era de esperarse no existe linealmente una correlación entre gasto y votos. Pero sí llama la atención que al PRI sea al segundo partido que le "cuestan más caros" sus votos, mientras que el PRD sea la agrupación que los obtiene "más baratos".

b) Relación gasto/voto en campañas de senadores

Partido	Votos	Gasto/voto
PAN	8,683,483	0.56
PRI	16,774,821	4.79
PPS	214,360	3.82
PRD	5,439,130	0.48
PT	960,889	1.05
PFCRN	394,591	1.12
PARM	262,468	3.22
PVEM	431,408	0.67

c) Relación gasto/voto en campañas de diputados

Partido	Votos	Gasto/voto
PAN	8,662,669	0.60
PRI	16,853,958	6.19
PPS	234,525	14.88
PRD	5'582,437	0.92
PT	895,617	1.65
PFCRN	382,228	5.27
PARM	285,711	12.46
PVEM	471,701	3.87

d) Relación gasto/voto en campañas de asambleístas

Partido	Votos	Gasto/voto
PAN	1'164,871	0.80
PRI	1'744,789	6.89
PPS	34,014	10.58
PRD	910,969	1.11
PT	177,456	0.52
PFCRN	53,582	3.88
PARM	27,028	18.23
PVEM	167,624	1.43

Como puede observarse, la relación entre lo que un partido gasta y los votos que recibe muestra una realidad muy diferenciada y muy cambiante de partido a partido, pero también entre los niveles de la competencia. Los datos que revela el dictamen vuelven a hacer evidentes

las disparidades entre los competidores políticos, pero también llaman la atención sobre la eficiencia y el uso de los recursos que cada organización recibe del IFE, ya que si bien la inequidad tiene su fuente en las mismas formas de asignación (por número de votos) del financiamiento, también es cierto que proviene de que al dinero público se le da un uso distinto, no necesariamente ilícito, al de la actividad electoral, lo que magnifica las cifras gruesas de la inequidad política.

En el análisis de informes por partido, la Comisión de Consejeros Ciudadanos del IFE hace las siguientes consideraciones. El PAN presentó una adecuada comprobación de ingresos y de egresos (con algunas excepciones menores). En el PRI su presentación de comprobantes de ingresos fue la adecuada y estuvo sujeta a los patrones ordenados por los lineamientos. Del lado de sus egresos también fueron presentados en forma correcta, salvo por algunas excepciones a cargo de Comités Estatales. Para el caso del PRI se subrayan dos aspectos: se trata de un reporte correcto, pormenorizado y sujeto a una exposición adecuada. En segundo lugar, a partir de su propia información, se hace evidente la desproporción de los recursos declarados por el PRI, comparada con la declarada por el resto de los partidos políticos. El PRD presentó de manera deficiente los informes requeridos por la ley. No siempre se sujetó a los lineamientos y formatos autorizados por el Consejo General del IFE. Lo más inadecuado, sin embargo, es el hecho de haber presentado varios comprobantes de gastos de manera duplicada y algunas alteraciones en esos documentos de soporte.

El PT presentó inadecuadamente los informes requeridos por la ley no presentó una clasificación precisa de sus egresos. No proporcionó

comprobaciones que justificaran gastos y confundió en su contabilidad diversos rubros de sus erogaciones. El problema medular de los informes presentados por el PT es su manejo absolutamente centralizado. El PFCRN presentó, en términos generales y de manera adecuada, la información que requiere la ley. En el caso de los recursos otorgados anticipadamente para la campaña, el PFCRN no presentó comprobación, además de que incurrió en el error de no respetar los comprobantes establecidos ni seguir los lineamientos adecuados. El PVEM presentó de modo inadecuado el informe requerido por la ley. Al inscribir de manera errónea los gastos correspondientes a ciertos rubros en otros renglones, dificultó el análisis y la posibilidad de comparación. Como ocurre con otros partidos, el PVEM maneja de modo centralizado el otorgamiento y la asignación de los recursos en sus campañas. Del primer ejercicio de fiscalización a los ingresos y gastos de los partidos, pueden extraerse dos grandes conclusiones: subsiste una enorme asimetría en cuanto a recursos que erosiona las condiciones de la competencia y algunos partidos aún no son capaces de llevar de manera adecuada su propia contabilidad.

Por otra parte, los gastos de campaña fueron cubiertos con los recursos provenientes de los siguientes capítulos que contemplan los formatos diseñados e integrantes de los lineamientos que, para tal fin, aprobó el Consejo General del IFE y que son:

Aportaciones de candidatos	N\$ 39'359,267
Aportaciones de los partidos	N\$357'564,258
Aportaciones en especie	N\$ 21'809,976
Otras fuentes de recursos	N\$ 5'782,721
Suma	N\$424'516,222

Estos recursos se distribuyeron en cuanto a partidos y tipo de campaña como a continuación se expone:

a) Recursos por tipo de campaña

Presidencial	N\$185'850,353
Senadores	N\$ 91'984,776
Diputados	N\$130'721,601
Asambleistas	N\$ 15'959,492
Suma	N\$424'516,222

b) Recursos aportados en las campañas de cada partido

PAN	N\$ 43'040,401
PRI	N\$333'950,525
PPS	N\$ 6'286,604
PRD	N\$ 19'618,700
PFCRN	N\$ 4'269,609
PARM	N\$ 5'319,506
PDM	N\$ 3'662,530
PT	N\$ 5'016,946
PVEM	N\$ 3'351,401
Suma	N\$424'516,222

B) Informe anual de ingresos y gastos

Ingresos

De los ingresos reportados en 1994 por los partidos políticos, los cuales ascienden a N\$817'662,443, su distribución por cada uno de ellos fue:

Partido	Importe	Porcentaje
PAN	N\$118'111,790	4.45
PRI	599'565,527	73.33
PPS	17'340,723	2.12
PRD	28'074,309	3.43
PFCRN	16'817,398	2.06
PARM	11'095,737	1.36
PDM	10'089,685	1.23
PT	9'173,156	1.12
PVEM	7'394,118	0.90
Total	N\$817'662,443	100.00

Fuente: INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. *Gaceta electoral*, núm. 18, 1995, p. 96.

Como puede apreciarse el PRI manejó durante 1994 recursos equivalentes al 73.33 por ciento, del total manejado por todos los partidos, y 8 partidos recibieron el resto de ingresos por 26.67 por ciento. Es de aclararse que el Partido Popular Socialista no reportó ingresos por concepto de financiamiento público del orden de N\$2'973,160. Por esta razón le fue solicitada la aclaración pertinente, misma que precisó como una omisión de contabilidad del partido al presentar la información.

1) **Financiamiento público.** El financiamiento público administrado, según autorización del Consejo General del IFE, ascendió a N\$201'462,082, en sus cinco variantes, distribuido de la siguiente forma:

Partido	Importe	Porcentaje
PAN	N\$28'966,249	14.38
PRI	99'424,469	49.35
PPS	9'131,216	4.53
PRD	20'713,984	10.28
PFCRN	15'324,400	7.61
PARM	9'939,139	4.93
PDM	6'349,692	3.15
PT	5'977,382	2.97
PVEM	5'635,551	2.80
Total	N\$201'462,082	100.00

Fuente: *Ibidem*, p. 97.

Es de apreciarse que en este tipo de ingresos un sólo partido recibe casi el 50 por ciento del financiamiento, en comparación con otros tipos de ingresos, este es el menos inequitativo.

2) **Aportaciones de militantes.** Por concepto de aportaciones de militantes, los partidos políticos recibieron financiamiento del orden de N\$76'474,500, distribuido de la siguiente forma:

Partido	Importe	Porcentaje
PAN	N\$3'783,147	4.94
PRI	65'215,241	85.28
PRD	6'507,325	8.51
PFCRN	787,723	1.03
PARM	181,064	0.24
Total	N\$76'474,500	100.00

Fuente: *Idem.*

3) Financiamiento por simpatizantes. En lo referente a financiamiento por simpatizantes los partidos recibieron N\$239'989,795, distribuido de la siguiente forma:

Partido	Importe	Porcentaje
PAN	N\$22'409,237	9.34
PRI	214'615,886	89.43
PFCRN	413,534	0.17
PDM	9,817	0.04
PT	2'541,321	1.06
Total	N\$239'989,795	100.00

Fuente: *Idem.*

4) Autofinanciamiento. Por concepto de autofinanciamiento los partidos políticos obtuvieron ingresos por N\$68'443,684, distribuidos de la siguiente forma:

Partido	Importe	Porcentaje
PAN	N\$6'120,049	8.94
PRI	60'398,481	88.25
PDM	925,154	1.35
PVEM	1'000,000	1.46
Total	N\$68'443,684	100.00

Fuente *Ibidem*, p. 98.

5) Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos. Por lo que respecta a los ingresos por este concepto recibieron los partidos la suma de N\$17'554,107, distribuida de la siguiente forma:

Partido	Importe	Porcentaje
PAN	1'262,166	7.19
PRI	15'645,407	89.13
PFCRN	74,969	0.42
PARM	380,553	2.17
PDM	99,909	0.57
PT	5,757	0.03
PVEM	85,346	0.49
Total	N\$17'554,107	100.00

Fuente: *Iidem*.

6) Otros ingresos. En el renglón de otros conceptos, los partidos políticos reportaron ingresos por N\$51'724,441, distribuidos de la siguiente forma:

Partido	Importe	Porcentaje
PAN	42'610,501	82.38
PPS	8'392,940	16.23
PRD	721,000	1.39
Total	N\$51'724,441	100.00

Fuente: *Ibidem*, p. 99.

Egresos

Por lo que respecta a los egresos, estos fueron del orden de N\$788'711,168, siendo su distribución como sigue:

Partido	Importe	Porcentaje
PAN	N\$101'204,656	12.83
PRI	587'360,166	74.47
PPS	14'190,331	1.80
PRD	28'074,309	3.56
PFCRN	17'653,786	2.24
PARM	11'095,737	1.41
PDM	9'326,504	1.18
PT	12'424,004	1.57
PVEM	7'381,675	0.94
Total	N\$788'711,168	100.00

Fuente: *Idem*.

Como se aprecia, el PRI efectuó erogaciones por el 74.47 por ciento del total de todos los partidos y el 25.53 corresponde a los ocho partidos restantes con un importe de N\$201'351,002.

1) Gastos de operación ordinaria. Unos de los rubros de gasto en que incurrieron los partidos fue el correspondiente a gastos de operación ordinaria, que abarca primordialmente servicios personales, materiales y suministros, servicios generales y adquisición de bienes muebles e inmuebles, ascendiendo estas erogaciones a N\$384'435,509 distribuidas de la siguiente forma:

Partido	Importe	Porcentaje
PAN	N\$ 60'154,954	15.65
PRI	262'679,036	68.33
PPS	7'914,449	2.06
PRD	17'386,334	4.52
PFCRN	13'431,487	3.49
PARM	5'776,231	1.50
PDM	5'653,504	1.47
PT	7'407,058	1.93
PVEM	4'032,456	1.05
Total	N\$384'435,509	100.00

Fuente: *Ibidem*, p. 100.

2) Gastos de campañas políticas. Por lo que respecta a los gastos efectuados en campañas políticas, éstos ascendieron a N\$404'275,659, distribuidos de la siguiente forma:

Partido	Importe	Porcentaje
PAN	N\$ 41'049,702	10 15
PRI	324'681,130	80 31
PPS	6'275,882	1 55
PRD	10'687,975	2 64
PFCRN	4'222,299	1 05
PARM	5'319,506	1 32
PDM	3'673,000	0 91
PT	5'016,946	1 24
PVEM	3'349,219	0 83
Total	N\$404'275,659	100 00

Fuente *ibidem*, p. 101.

Se observa una diferencia importante en lo que ahora se reporta en este Cuadro y en las cifras presentadas en el Dictamen, sobre los gastos de campaña, en los cuales se hablaba de una suma total de N\$414,780,951. La diferencia se explica sobre todo por la nueva información, no aclarada, del PRD. Para los fines de aquel Dictamen, el PRD había declarado N\$19,616,700, ahora informa N\$10,687,975. También el PAN presenta una diferencia con sus cifras anteriores, que se explican por un error en la instrumentación del programa de cómputo proporcionado a los partidos por el IFE, que no permite correcciones de capturas. Otras pequeñas variaciones presentan el resto de partidos políticos, por efecto de cuadros en su contabilidad general.

3.5. EL FINANCIAMIENTO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LA DEMOCRACIA

Toda regulación de las formas de financiamiento de los partidos políticos habrá de propugnar algunos objetivos congruentes con un sistema democrático. Este trabajo respalda la concepción de democracia que define a ésta como un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo que procedimientos.

Al tratar de establecer formas de financiamiento de los partidos políticos que se identifiquen con el postulado democrático anterior, es necesario atender a una doble faceta. De un lado considerar las condiciones generales de los sistemas de financiamiento y, de otro, los requisitos particulares. Todo ello, naturalmente, sin olvidar que, en definitiva, las formas de financiamiento de los partidos políticos estarán siempre en consonancia con los distintos sistemas de partidos existentes y que éstos, en general, suelen depender en gran medida de factores culturales e históricos propios de cada sociedad.

En primer lugar, existen tres condiciones generales que todo financiamiento de partidos políticos debe cumplir, a saber: la de la igualdad, la de la libertad y la del derecho de los partidos pequeños a participar en la vida política con unas expectativas razonables. Ello quiere decir que deberá considerarse inapropiada una forma de financiamiento que atente contra la igualdad de los partidos o contra la libertad o que reduzca indebidamente las posibilidades de los partidos pequeños de participar en el juego político.

En segundo lugar, y con independencia de los mecanismos concretos con que se pongan en marcha los distintos sistemas de financiamiento de los partidos políticos, hay tres requisitos particulares que deben tomarse en consideración, esto es, el de la dualidad privada-pública, el de los límites y el de los controles.

En cuanto al criterio de la dualidad privada-pública y dado el carácter fundamentalmente ambiguo de los partidos políticos que, si por un lado, son asociaciones privadas, por otro cumplen fines de interés público, resulta razonable mantenerla. Los partidos políticos no son solamente asociaciones privadas, pero tampoco son órganos del Estado sin más, razón por la cual parece conveniente que mantengan una doble vía de financiamiento, pública y privada. La privada garantiza la cercanía de los partidos a los intereses que represente; la pública viene a proteger el principio de igualdad de oportunidades, básico en la democracia mexicana que se encuentra en vías de consolidación.

En cualquier caso, en los sistemas con democracias jóvenes y todavía no plenamente consolidadas, la gran preocupación es siempre la consolidación, que incluye también a los propios partidos, de tal forma que las normas que generalmente se aprueban en relación con el financiamiento de los partidos políticos van dirigidas fundamentalmente a facilitar a éstos su consolidación. En este sentido, lo habitual es que se establezcan sistemas de financiamiento público. Por otro lado, existe ya una preocupación con relación a que el reparto de la ayuda que proporciona el Estado sea un reparto equitativo, de tal forma que no afecte las reglas democráticas de la competencia entre los partidos.

Respecto a la cuestión de los límites. Pueden éstos ser de ingresos o de gastos o ambos a la vez. Los límites de ingresos son aplicables solamente al financiamiento privado. Los de gastos a las dos formas de financiamiento y el aspecto que debe vigilarse con mayor cuidado en el requisito de los límites es el ya mencionado de la libertad. Los límites no deben ser tan altos que resulten irrelevantes ni tan bajos que impidan el normal desarrollo de las actividades partidistas.

En relación a los controles, éstos deben comprender cuando menos dos aspectos: el de la obligación de la rendición pública de cuentas (ingresos y gastos) y el de los órganos de control. Respecto a la rendición pública se trata de una medida que afecta a los derechos de todos los ciudadanos y no sólo de los que militan y simpatizan con un partido. En efecto, los ciudadanos tienen derecho a saber de dónde proceden los ingresos de cada partido, sobre todo los de carácter privado, para que tengan conciencia de qué intereses reales son los que cada partido defiende. En cuanto a los órganos de control parece razonable configurarlos como órganos fiscalizadores con amplias facultades para revisar las finanzas de los partidos.

CAPÍTULO 4

EL ACCESO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL DE 1994

En las sociedades modernas los medios de comunicación desempeñan un papel cada vez más destacado en la conformación de visiones colectivas del mundo, dentro de las cuales las preferencias y opciones políticas constituyen una parte fundamental. El uso de los medios, como instrumento político, se inicia en México desde que hace su aparición la prensa cotidiana y se acrecienta con el desarrollo de las tecnologías electrónicas. Sin embargo, recientemente los medios se han constituido en arenas de lucha política directa. Han sido, debido al funcionamiento monopólico que los conforma, herramienta del gobierno y de los grandes grupos empresariales para imponer a la mayoría las orientaciones necesarias a la perpetuación del poder en su estructura actual.

En las elecciones de 1994 los partidos políticos utilizaron en sus campañas electorales a los medios de comunicación como su principal herramienta. Las contiendas electorales son, cada vez más, un proceso que se desarrolla a través de los medios de comunicación. Un proceso en el que electores y candidatos tienen menos contacto directo. Ahora los ciudadanos dependen de la radio, la televisión y los periódicos para obtener información sobre los candidatos en contienda y sus propuestas. En la elección presidencial de 1994 lo anterior se refleja en los resultados de la encuesta, a la salida de las casillas el 21 de agosto, encomendada por la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT) a las

empresas BIMSA y Mitofsky Internacional. El cuestionario que se levantó contiene una pregunta sobre cuál medio de información le ayudó más a los electores a decidir por quién votar. Las respuestas son realmente reveladoras, como lo muestra el Cuadro 11, sobre el impacto de los medios de comunicación en cuatro partidos políticos.

Porcentaje de votantes	PAN	PRI	PRD	PT
propaganda en la calle	7	9	7	5
Periódico	9	6	17	8
Radio	10	14	13	16
Televisión	66	60	49	59
Lo escucho directamente (mitines, visitas, etc.)	8	11	14	12
Total	100	100	100	100

Fuente: "(CIRT): elecciones 1994", México, Mitofsky International-Buro de Investigaciones de Mercados SA de CV (BIMSA), 1994, p. 25

Sin duda, en las elecciones federales de 1994 los medios de comunicación, sobre todo la televisión, jugaron un papel preponderante en el proceso de toma de decisión ciudadana. Prueba de lo anterior es el hecho de que un 60 por ciento de los votantes manifestaron haber decidido su voto en base a la información recibida por la televisión, que fue el medio que mayor impacto tuvo en la decisión del voto. Es de destacarse que ese medio favoreció en mayor medida al candidato del PAN y en segundo lugar al del PRI, lo que puede estar íntimamente relacionado con el impacto del debate televisado. Por su parte, la radio fue el medio que tuvo un mayor impacto, después de la televisión. En este caso, el candidato del PRI obtuvo más votos relativos a partir de ese medio. El PRD y el PT, en

comparación con el resto de los partidos, obtuvieron más votos derivados de los medios impresos.

4.1. EL ACCESO AL TIEMPO GRATUITO EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Una de las prerrogativas que otorga el COFIPE a los partidos políticos es tener acceso en forma permanente a la radio y la televisión. Adicionalmente, para el proceso electoral de 1994, los partidos políticos tuvieron acceso a tiempos excepcionales en la radio y la televisión. La apertura de nuevos espacios en los medios electrónicos, a partir del consenso logrado en el Acuerdo para la Paz, la Democracia y la Justicia, los exhortos de la autoridad electoral y de la propia opinión pública, lograron que los partidos y sus candidatos tuvieran una mayor presencia en los medios electrónicos.

La Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE gestionó, ante la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía (RTC), de la Secretaría de Gobernación, la apertura de tiempos oficiales. Esos tiempos se distribuyeron en cuatro clases de programas: permanentes, especiales, regionales y adicionales. Por otra parte, el IFE gestionó espacios extraordinarios para los partidos en los medios electrónicos, con la finalidad de difundir promocionales y de ocupar ediciones del programa La Hora Nacional.¹²²

¹²²INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, *1994 tu elección. Memoria del proceso electoral federal, op. cit.*, pp. 214-217.

a) Programas permanentes

Los partidos políticos contaron con un programa mensual de 15 minutos de duración, tanto en radio como en televisión, que se transmitieron por dos canales de televisión de cobertura nacional (canal 5 y canal 7) y quince estaciones de radio, cuatro del Distrito Federal y once de entidades federativas. De esta manera, durante el periodo en que se realizaron los programas, el PAN transmitió 330 minutos en 22 emisiones de televisión y 2 mil 475 minutos en 165 emisiones de radio; el PRI 300 minutos en 20 emisiones de televisión y 2 mil 25 minutos en 135 emisiones de radio; el PPS 330 minutos en 22 emisiones de televisión y 2 mil 475 minutos en 165 emisiones de radio; el PRD 300 minutos en 20 emisiones de televisión y 2 mil 250 minutos en 150 emisiones de radio; el PFCRN 270 minutos en 18 emisiones de televisión y 2 mil 25 minutos en 135 emisiones de radio; el PARM 300 minutos en 20 emisiones de televisión y 2 mil 250 minutos en 150 emisiones de radio; el PDM 300 minutos en 20 emisiones de televisión y 2 mil 250 minutos en 150 emisiones de radio; el PT 315 minutos en 21 emisiones de televisión y 2 mil 310 minutos en 154 emisiones de radio y el PVEM transmitió 315 minutos en 21 emisiones de televisión y 2 mil 250 en 150 emisiones de radio.

b) Programas especiales

Los nueve partidos políticos que compitieron en las elecciones federales de 1994 produjeron diez programas, en los que cada partido tuvo la oportunidad de dar a conocer al público ciudadano sus respectivos puntos de vista y propuestas sobre el acontecer nacional.

c) Tiempos regionales

Del 16 de marzo al 17 de agosto de 1994, se transmitieron programas regionales de los partidos políticos en canales locales de televisión de 33 ciudades. La duración de cada programa regional fue de 7 minutos, correspondiéndole a cada uno de los nueve partidos políticos nacionales un mil 155 minutos en televisión a lo largo de 165 emisiones y un mil 85 minutos en radio a través de 155 emisiones.

d) Tiempos adicionales

Con base en el Acuerdo para la Paz, la Democracia y la Justicia, del 27 de enero de 1994, el número de programas adicionales que tuvo cada partido político para el proceso electoral de 1994, se incrementó en 180 por ciento, respecto al que le correspondió a cada uno de ellos conforme a su fuerza electoral en las elecciones federales de 1991.

Por acuerdo de la Comisión de Radiodifusión del IFE la duración de los programas adicionales del PAN, PRI y PRD fueron de 15 minutos; del PPS, PFCRN y PARM de 7 minutos y del PDM, PT y PVEM de 5 minutos. Asimismo, los 430 programas adicionales realizados, 251 de televisión y 179 de radio, fueron transmitidos durante el periodo que abarcó del 16 de junio al 17 de agosto. De esta manera, al PAN le correspondieron 40 programas adicionales de radio y 56 de televisión, al PRI 56 de radio y 78 de televisión; al PPS 9 de radio y 13 de televisión; al PRD 25 de radio y 34 de televisión; al PFCRN 13 de radio y 18 de televisión; al PARM, PDM, PT y PVEM 9 de radio y 13 de televisión, respectivamente. En suma, el PAN tuvo 600 minutos adicionales en radio y 840 en televisión; el PRI 840 en radio y un mil 170 en televisión; el PPS 63 en radio y 91 en televisión; el

PRD 375 en radio y 510 en televisión; el PFCRN 91 en radio y 126 en televisión; el PARM 63 en radio y 91 en televisión y el PDM, PT y PVEM tuvieron 45 minutos en radio y 65 en televisión, respectivamente.

Los tiempos oficiales son asignados de manera equitativa a través de los cuatro tipos de programas (permanentes, especiales, regionales y adicionales), pero resultan notoriamente insuficientes. En este sentido, algunos especialistas consideran:

"En 1994, año electoral en el que el Estado cedió espacios adicionales en los medios de comunicación, el total de tiempo otorgado a los partidos de enero a diciembre fue de 297 horas y 15 minutos en televisión y 636 horas con 36 minutos en radio. Estas cifras representan aproximadamente 0.06 por ciento del tiempo estatal en televisión y 0.088 por ciento en radio, cifras que ilustran por sí mismas lo insuficiente que resultan los tiempos oficiales puestos a disposición de los partidos políticos para su difusión y propaganda"¹²³

Por otra parte, a pesar de que el COFIPE establece en su artículo 46, segundo párrafo, que "los tiempos destinados a las transmisiones de los programas de los partidos políticos y del Instituto Federal Electoral tendrán preferencia dentro de la programación general en el tiempo estatal en la radio y la televisión", en la práctica los programas partidistas son transmitidos en horarios de poca audiencia.

e) Espacios extraordinarios: utilización de tres programas de La Hora Nacional.

Durante los tres domingos previos al día de la jornada electoral, el tiempo del programa radiofónico La Hora Nacional fue asignado a los nueve partidos políticos nacionales, los cuales por consenso decidieron usar ese espacio con propósitos de educación cívica y no para hacer proselitismo.

¹²³AGUIRRE, Pedro et al. *Una reforma para la democracia. Argumentos para el consenso*. México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 1995, p. 101.

Con el objetivo de apoyar los esfuerzos por mejorar el acceso de los partidos políticos a la televisión, las empresas Televisa y Televisión Azteca cedieron gratuitamente tiempos en televisión en los días previos a la jornada electoral, acumulándose un total de 108 espacios de 15 minutos, y de 72 espacios de 14 minutos otorgados por ambas empresas, respectivamente.

Como una medida adicional para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso de los partidos políticos a los medios de masivos de comunicación, el IFE convino con la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión difundir entre el 30 de junio y el 10 de agosto de 1994, 116 mensajes radiofónicos diarios con una duración de 20 segundos cada uno, distribuidos en función de la fuerza electoral de cada uno de los nueve partidos políticos nacionales. Dichos mensajes se transmitieron en las estaciones radiofónicas de mayor audiencia y fueron financiados en su totalidad por el IFE. De esta forma se transmitieron un total de 5 mil 684 mensajes, distribuidos entre los partidos políticos de la siguiente forma: el PAN 1274; el PRI 1764; el PRD 784; el PFCRN 392; el PPS, PARM, PDM, PT y PVEM 294, respectivamente. Según Raúl Trejo Delarbre:

"Desde hace 25 años el Estado dispone del 12.5 por ciento del tiempo total de transmisión de las estaciones concesionadas en la radio y la televisión. El uso que se hace de ese tiempo sigue siendo limitado, autopropagandístico, oscuro y sobre todo discrecional".¹²⁴

¹²⁴TREJO, Delarbre Raúl, "Equidad electoral", *En busca de un consenso para la reforma del Estado*, México, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, 1995, p. 100.

Esa situación se menciona aquí porque en lugar de pagarle a las estaciones de radio para que los partidos difundieran sus mensajes, se hubiera usado parte de ese 12.5 por ciento.

4.2. CONTRATACIÓN DE TIEMPOS EN LOS MEDIOS ELECTRÓNICOS

Con el propósito de asegurar que durante las campañas electorales los partidos políticos tengan acceso a la contratación de tiempos comerciales de la programación de radio y televisión, en condiciones de igualdad, el código electoral prevé disposiciones para que los concesionarios de dichos medios dispongan una reserva especial de tiempos, horarios, estaciones y canales disponibles para los partidos.

En los primeros días de octubre de 1993, de conformidad con lo establecido por el COFIPE, el director general del Instituto Federal Electoral solicitó a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) que gestionara ante los concesionarios de radio y televisión la elaboración de dos catálogos de horarios y tarifas de sus estaciones y canales. Ambos catálogos correspondieron a dos periodos de contratación; el primero del 15 de marzo al 15 de junio, del año de la elección, y uno más del 16 de junio hasta el 17 de agosto, fecha en que por ley debe suspenderse toda propaganda electoral. Cabe señalar que de un universo integrado por más de un mil 100 concesionarios, alrededor de 955 presentaron sus respectivas ofertas y tarifas.

La información proporcionada por la SCT, en dos catálogos que contenían tiempos, horarios, canales y estaciones disponibles, se puso en

manos de los partidos a través del Consejo General del IFE. Una vez que los partidos decidieron sus preferencias, comunicaron a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos los tiempos que les interesó contratar. Esta Dirección asignó y repartió los canales, estaciones y tiempos por contratar a los partidos y éstos celebraron la contratación directamente con los concesionarios de acuerdo a lo autorizado.

Con base en lo anterior, el PAN solicitó para la difusión de las campañas de sus candidatos, 584 estaciones de radio de ambos catálogos, así como 35 canales de televisión del primer catálogo y 38 canales del segundo; el PRI solicitó 881 estaciones del primer catálogo y todas las estaciones del segundo, 68 canales del primero y 56 del segundo; el PPS solicitó 202 estaciones de radio del primer catálogo y 85 estaciones del segundo; el PRD solicitó todas las estaciones de radio de ambos catálogos, así como 34 canales de televisión del primer catálogo y 31 canales del segundo; el PFCRN solicitó 86 estaciones de radio del primer catálogo y 79 estaciones del segundo; el PARM solicitó 64 estaciones del primer catálogo y 175 del segundo, así como 5 canales de televisión de este último; el PDM solicitó sólo del segundo catálogo 158 estaciones de radio; el PT solicitó 199 estaciones de radio del primer catálogo y 154 estaciones del segundo; y el PVEM solicitó 19 estaciones de radio del primer catálogo y 63 estaciones del segundo.¹²⁹ Como puede observarse, es manifiesta la disparidad en la compra de publicidad en favor del PRI, reflejo de las disparidades en los gastos de campaña.

¹²⁹ INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. *1994 tu elección. Memoria del proceso electoral federal, op. cit.*, pp. 218-219.

Considerando el grado de cobertura y penetración de los medios electrónicos de comunicación masiva y las desiguales potencialidades de contratación de las distintas fuerzas políticas de espacios para la difusión de sus mensajes electorales, el Consejo General del IFE, en la sesión del 29 de julio de 1994, aprobó por unanimidad que la propaganda electoral pagada en medios electrónicos de comunicación se suspendiera diez días antes de la jornada electoral, con excepción de la relativa a los actos de cierre de campañas. Esto con el objeto de contribuir a fortalecer la equidad de las condiciones en que se desarrollaría la competencia electoral. Sin embargo, la propaganda en favor del candidato presidencial del PRI y de su partido no cesó. Los propietarios de los medios respondieron que no se trataba de una violación a la legislación, puesto que era su contribución a la campaña del candidato y no publicidad pagada por el partido. La competencia se torna, por este hecho, inequitativa. Los vacíos en la legislación resultan evidentes, pero la falta de pluralidad en los medios electrónicos falsea las condiciones de la lucha por el poder. Por ello es que el Estado debe estar atento a la actuación de los medios, con el propósito de evitar que una mayor capacidad de penetración de fuerzas políticas redunde en inequidades en la competencia electoral.

4.3. COBERTURA NOTICIOSA A LOS PARTIDOS POLÍTICOS

En México la política ya se encontraba permeada profundamente por los medios de comunicación. No obstante en las campañas electorales de 1994 hubo un despliegue más enfático en la simbiosis entre campañas y medios. Las exigencias de los partidos para que los medios se abrieran a sus mensajes y actos de campaña, si bien no fructificó en la medida en que

querían las organizaciones políticas y los candidatos de oposición, si implicó una presencia más significativa, especialmente en los noticieros de la televisión y la radio. En el caso de la prensa, ya desde las campañas presidenciales de 1988 la diversidad de opciones, tendencialmente competitivas, que se confrontarán a la hora de las urnas, se tradujo en una presencia nueva y que, sin ser mayor que la del PRI, sí implicó espacios informativos para todos los partidos. Varios factores se conjugaron para definir una nueva apertura de los medios de comunicación en la coyuntura de 1994. Para cubrir, aunque fuese de manera simbólica el hueco que significaba no haber emprendido reformas legales sobre la información política en los medios, el gobierno y los partidos presentaron a mediados de febrero de 1994 una serie de sugerencias a los dueños y operadores de la televisión y la radio. Se trataba de buenos consejos, propinados con la autoridad del Instituto Federal Electoral, pero de formulación tan ambigua, o sujetos a interpretaciones tan vagas y contradictorias, que apenas si constituían un listado de principios cuya precisión tendría que haber dependido de un reglamento más específico. Así, luego de ser aprobados por los partidos, la Comisión de Radiodifusión del IFE entregó a la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión los nueve "Lineamientos generales aplicables en los noticieros respecto de la información o difusión de las actividades de campaña de los partidos políticos".¹²⁶ Destacan los principios de objetividad en el tratamiento de la noticia y de equidad en los tiempos de transmisión. Es decir, evitar la información que tienda a favorecer o perjudicar algún candidato o partido, eludiendo la editorialización de las notas informativas, así como asegurar una calidad uniforme en el manejo de la información.

¹²⁶ *Excelsior*, año LXXVII-tomo I / núm. 27979 / 15-II-94, p. 39-A.

Empero, el descontento de los partidos por las preferencias y desigualdades en el tiempo y en el tratamiento de la información, condujeron al Instituto Federal Electoral a efectuar monitoreos a los medios de comunicación, con el propósito de dar a conocer a la opinión pública los tiempos que los canales de radio y televisión dedicaban para la cobertura de las actividades de campaña de cada uno de los partidos políticos.

En efecto, en la sesión ordinaria del Consejo General del IFE, del 18 de junio de 1994, dicho órgano realizó una exhortación a los medios de comunicación para que sus noticiarios se condujeran con veracidad, objetividad y equidad, en la transmisión de sus notas de las campañas electorales. Se acordó también que la Comisión de Radiodifusión del IFE contratara los servicios de monitoreo de medios de comunicación, mismos que fueron concursados y ganados por la empresa especializada Delfos Comunicación. Los noticiarios elegidos fueron 24 Horas, Hechos, Para Usted, Muchas Noticias, Enlace, Punto por Punto, 24 Horas de la Tarde, Al Despertar y a Primera Hora; los programas de radio monitoreados fueron: Monitor de Radio Red, Para Empezar de Estéreo Rey, Informativo Panorama de Estéreo Amistad, Enfoque de Estéreo Cien, La Ciudad de Radio Mil, Buenos Días y Línea Directa de Radio Uno.

Dicho monitoreo cubrió cuatro quincenas (desde el miércoles 22 de junio hasta el martes 16 de agosto de 1994). Desde un punto de vista cuantitativo, los tiempos totales que arrojaron dichos estudios se muestran en el Cuadro 12.

Partido	Global	Televisión	Radio
	%	%	%
PRI	33.4	30.8	35.0
PRD	23.7	19.5	26.1
PAN	19.7	16.3	21.7
PT	7.7	9.0	6.9
PVEM	5.3	8.3	3.4
PPS	2.2	3.9	1.2
PDM	3.4	5.1	2.4
PFCRN	2.7	3.9	2.0
PARM	1.9	3.2	1.1

Fuente: Aguirre, Pedro et al, *Una reforma para la democracia. Argumentos para el consenso*, op. cit., p. 96.

De los datos anteriores se desprende con claridad que la televisión concedió a los seis partidos menos favorecidos un mayor porcentaje que la radio, y que el PRD, PAN y PRI vieron reducidos en consecuencia sus tiempos, no obstante, fueron los dos primeros los que más se vieron afectados por esa causa. La radio, por el contrario, descuidó la cobertura de los partidos pequeños, mejorando la de los otros tres partidos; de igual manera la distancia entre los porcentajes del PRI y de los otros dos partidos que le siguen es un poco menor de la que resulta de la televisión. De cualquier manera, el PRI se mantuvo a la cabeza.

El Consejo General del IFE, en sesión del 20 de julio de 1994, instruyó a la Comisión de Radiodifusión para que complementara el

monitoreo con un análisis cualitativo. Este análisis comprendió el estudio de las notas informativas del 11 de julio al 12 de agosto de 1994 y se basó, como indicador principal, en la existencia o inexistencia de comentarios editoriales, añadidos a las notas por los locutores o conductores de los noticiarios, así como el sentido favorable o desfavorable de los mismos. También se tomaron en cuenta la uniformidad o no en la calidad auditiva y visual de la nota y las referencias de los noticiarios a la vida privada de los candidatos.

En las cinco semanas se contabilizaron en los noticiarios de radio y televisión, de modo conjunto, tres mil 446 notas no editorializadas frente a 435 que sí lo fueron (11 por ciento del total). El Cuadro 13 muestra la distribución de las notas analizadas.

Cuadro 13. Frecuencia de editorialización de notas en radio y televisión				
Partido	Notas no editorializadas	Notas editorializadas favorables	Notas editorializadas desfavorables	Notas editorializadas bivalentes
PAN	638	21	34	44
PRI	820	58	53	40
PPS	132	1	7	3
PRD	804	27	69	34
PFCRN	171	1	14	1
PARM	126	0	5	0
PDM	221	0	4	0
PT	259	1	4	7
PVEM	275	2	3	2
Total	3,446	111	193	131

Fuente: INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, *1994 tu elección. Memoria del proceso electoral federal, op. cit.*, p. 227.

Las conclusiones a las que llega el estudio, desde el punto de vista cualitativo del mismo, son:

- a) En general no hubo una tendencia generalizada a la editorialización de las notas informativas.
- b) La radio fue más propensa que la televisión a la editorialización de las notas informativas.
- c) En las tres semanas (de las cinco que incluye el monitoreo) la mayoría de los comentarios para el PRI fueron favorables y para los demás partidos eran desfavorables. En las siguientes tres semanas todos los comentarios de las notas editorializadas eran desfavorables, para todos los partidos.
- d) Prácticamente no hubo intromisiones en la vida privada de los candidatos.
- e) No hubo, por parte de los partidos, en el período que cubre ese análisis, reclamaciones porque algún noticiario no hubiera aceptado aclaraciones presentadas ante ellos.

Entre otras innovaciones de esta competencia electoral, en torno a los comicios de agosto de 1994, por primera vez en la historia de México fue posible tener información abundante sobre el comportamiento de los medios en su cobertura de las campañas electorales. Otra medición de medios en relación con estos comicios fue la que realizó la Academia Mexicana de Derechos Humanos y Alianza Cívica, sobre la presencia de los partidos y sus candidatos presidenciales en los principales noticieros de la televisión mexicana, 24 Horas del canal 2 de Televisa y Hechos del canal 13 de Televisión Azteca. En el Cuadro 14 se muestra el desarrollo de los nueve partidos y candidatos en la atención que les dieron entre enero y agosto, traducida a porcentajes, ambos noticiarios.

Cuadro 14. Promedio porcentual de espacios otorgados a cada partido, entre enero y agosto en los noticieros "24 Horas" y "Hechos"					
Promedio (%)	Enero/abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto
PRI/Zedillo 32.01	43.0	27.5	34.25	23.60	31.72
PAN/Fernández 16.69	14.0	18.5	13.82	19.33	17.82
PRD/Cárdenas 19.30	13.0	23.0	20.81	18.92	20.76
PPS/Lombardo 3.52	4.76	1.5	4.19	4.26	2.89
PFCRN/Aguilar 5.40	4.49	7.5	4.60	6.11	4.32
PARM/Pérez 3.89	3.17	3.5	5.46	3.76	3.57
PDM/Madero 5.79	5.55	7.5	4.60	6.36	4.95
PT/Soto 6.21	6.08	4.0	6.49	7.74	6.75
PVEM/González 7.14	5.88	7.0	5.68	9.59	7.55

Fuente: TREJO, Delarbre Raúl, "Equidad, calidad y competencia electoral. Las campañas de 1994 en la televisión mexicana", en PASCUAL, Moncayo Pablo (Coord.), *Las elecciones de 1994*, México, Cal y Arena, 1995, p. 123.

En 1994, en promedio, los dos noticieros principales de la televisión mexicana otorgaron un 32 por ciento de su espacio informativo al candidato Ernesto Zedillo. En comparación, en 1988 esos dos mismos noticieros (en el caso de Televisión Azteca, con otro nombre) daban al candidato presidencial del PRI el 83.13 por ciento de su espacio total.¹²⁷ Significativamente al PAN, a pesar de ser la segunda fuerza política, posición que ratificó en las elecciones del 21 de agosto de 1994, se le otorgó sólo el 16.7 por ciento del espacio, en promedio, en los noticieros. La tercera fuerza política; el PRD, obtuvo el segundo lugar en presencia informativa (19 por ciento). Los otros seis partidos tuvieron, en todos los

¹²⁷ARREDONDO, Ramírez Pablo, "Opacidad en la ventana electrónica: el proceso electoral de 1988 en los noticieros televisivos", en *Así se llamó el sistema. Comunicación y elecciones en 1988*, México, Universidad de Guadalajara, 1991, p.157.

casos, una presencia en los medios que superó a la adhesión ciudadana en las urnas.

En general, puede considerarse que esos promedios representan tendencias que se fueron manifestando a través de toda la campaña electoral. El PRI, en todo momento, tuvo más presencia que otros partidos, pero de un 43 por ciento que se le asignaba entre enero y abril pasó a un 27.5 por ciento en mayo, al 34.25 en junio, a un 23.6 en julio y a un 31.72 por ciento en agosto; el PAN tuvo, en los mismos periodos, 14, 18.5, 13.8, 19 y 17.8 por ciento; el PRD y su candidato presidencial, abrieron el año con un 13 por ciento de presencia, respecto del tiempo total que esos noticieros destinaron a las campañas electorales; avanzaron hasta un 23 por ciento en mayo y un 21 en junio, para disminuir a una presencia equivalente al 19 por ciento en julio y de casi el 21 en agosto. Del resto de los candidatos y partidos cabe decir que la imagen de Cecilia Soto, la candidata del PT, tuvo su mejor momento en julio (cuando alcanzó el 7.75 por ciento de la información electoral) y la de Jorge González Torres, ese mes recibió nada menos que el 9.6 por ciento del espacio en los segmentos de información electoral de los mencionados noticieros.

En el caso de la prensa en torno a las elecciones del 21 de agosto de 1994, el Cuadro 15 muestra el espacio que, en promedio, lograron las campañas presidenciales de los partidos registrados en cinco diarios. Se utilizó una muestra compuesta de 18 fechas, entre el 30 de mayo y el 18 de agosto, antes de los comicios nacionales. Las notas de prensa fueron medidas en centímetros-columnas y luego traducidas, para su comparación, a porcentajes respecto del universo que constituye cada diario en sí mismo. Se midió el espacio otorgado por cada diario a las noticias y a fotografías

que tienen como fuente a las campañas de los candidatos a la presidencia de la República, sin incluir textos de opinión, ni caricaturas. Las publicaciones diarias analizadas fueron: Excélsior, La Jornada, El Nacional, El Universal y Reforma.

Cuadro 15. Las campañas en cinco diarios	
Partidos	Promedios
PAN	11.6
PRI	40.8
PPS	3.8
PRD	17.8
PFCRN	4.0
PARM	3.5
PDM	5.6
PT	6.2
PVEM	6.8

Fuente: TREJO, Delarbre Raúl, "1994: el voto de la prensa", *Nexos*, año 17 / vol. XVII / núm. 204, México, diciembre de 1994, p. 18.

Los datos anteriores muestran que el PRI alcanzó algo menos de la mitad del total del espacio medido, lo que sigue manifestando un tratamiento desigual. El problema radica en si es pertinente, incluso competitivo en términos editoriales, asignar espacios similares a partidos que tienen una presencia diferente. El promedio otorgado al PRI por los diarios que analizó Raúl Trejo Delarbre (40.8 por ciento) es menor a la votación presidencial (50.18) de acuerdo con los datos de la calificación oficial. El PAN también alcanza en los diarios una presencia menor a la que tuvo entre los ciudadanos que acudieron a votar: 11.6 por ciento en el voto

de la prensa y 26.74 en las urnas. El PRD que, ha sido el partido que más ha cuestionado la parcialidad de los medios, en los diarios estudiados tuvo un promedio (17.08 por ciento) casi idéntico al de sus votos (17.05 por ciento). A los partidos pequeños, en términos de espacio, la prensa los trató mejor que los electores.

4.4. PROGRAMAS PÚBLICOS E IMPACTO ELECTORAL

a) El Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol)

El Pronasol surge en 1989, dentro del marco del Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida, como un programa de atención inmediata a las necesidades más apremiantes de la población en estado de pobreza extrema y evoluciona como propuesta institucional para impulsar la reforma a la política social misma.¹²⁰ Sin embargo, el Pronasol estuvo rodeado de polémicas políticas desde su surgimiento, entre ellas que el programa era una estrategia populista,⁰ cuyo objetivo principal era comprar votos para el PRI.

Juan Molinar Horcasitas y Jeffrey A. Weldon han aportado evidencia empírica apoyando la afirmación de que, en la asignación de recursos a través del Pronasol, no sólo se tomaba en cuenta la meta explícita de combatir la pobreza, sino que básicamente se reflejaban consideraciones políticas y electorales. Además, han demostrado que la asignación de recursos por medio del Pronasol no correspondía a la distribución que se haría si se siguieran las indicaciones de los más elaborados índices de

¹²⁰PROVENCIO, Enrique, "La política social 1989-1994", en PASCUAL, Moncayo Pablo (Coord.), *op. cit.*, pp. 65-101.

pobreza, pero si coincidía con el reparto que aconsejarían ciertos criterios electorales.¹²⁹ Diversos analistas han señalado que buena parte de la recuperación del voto priísta en las elecciones de 1991 se debió a la efectividad electoral del Pronasol. A las críticas que se hicieron sobre la orientación del programa conforme a fines y tiempos electorales, los funcionarios del gobierno respondieron que esto no era así y descalificaron cualquier afirmación en ese sentido.

Como quiera que sea, para una parte importante de la sociedad mexicana, especialmente para los ciudadanos de menos recursos, el Programa Nacional de Solidaridad era positivo y benéfico. De acuerdo a una encuesta realizada por Alianza Cívica, durante el proceso electoral federal de 1994 33.4 por ciento de los mexicanos tenían una buena imagen del Pronasol; además, para un alto porcentaje de quienes así pensaban, el Pronasol fue una buena razón para votar por el PRI. Si había también quienes pensaban en el programa como una razón para votar en contra de quienes lo manejaban y promovían, seguramente fueron muy pocos. Cabe mencionar que, como propaganda indirecta, el gobierno se encargó de difundir spots sobre el Pronasol, destacando los méritos de éste y el papel del gobierno en su administración.

Aunque no parece posible conocer cifras precisas sobre el impacto del Pronasol en el voto a favor del PRI, el Cuadro 16 muestra que al menos 12 millones de ciudadanos tenían una idea positiva del programa; si sólo la cuarta parte de ellos hubiera decidido votar por el PRI con base en el

¹²⁹MOLINAR, Horcasitas Juan y WELDON, Jeffrey A., "Programa Nacional de Solidaridad, determinaciones partidistas y consecuencias electorales", *Estudios Sociológicos*, vol. XII / núm. 34, México, Colegio de México, enero-abril de 1994, pp. 155-181.

Pronasol, en el deben haberse originado cuando menos unos tres millones de los votos para ese partido.

Cuadro 16. La imagen del Pronasol a nivel nacional
Según usted, el Programa Nacional de Solidaridad tiene como propósito

Mejorar condiciones de vida	Mejorar la imagen del gobierno	Mejorar la imagen del PRI	Presionar e inducir el voto	No sabe
33.4	22.4	22.7	14.2	7.3

Fuente: CALDERÓN, Alzati Enríque y CAZES, Daniel (Coords.), *op. cit.*, p. 243

Es claro que un número importante de mexicanos fue capaz de entregar su voto a cambio de muy poco (o de casi nada, si se comparan sus necesidades con lo que probablemente recibieron), pero así es la realidad social que orientó una parte importante de los votos en todo el país. Sin duda, los partidos de oposición ya han analizado este hecho de manera profunda y suficiente como para definir algunas de sus estrategias futuras.

Quando se le da uso ilegítimo a los programas públicos durante un proceso electoral, con objeto de beneficiar a un partido o candidato de la contienda, ello tiene un fuerte impacto negativo sobre la equidad en las condiciones de desarrollo de la misma. Pero la clave para trascender de manera definitiva este litigio parece estar en la política misma, es decir, a través de la incorporación de los partidos en la responsabilidad del diseño e instrumentación de esos programas. La preocupación electoral no puede suprimir el ejercicio de programas públicos ni debería generar camisas de fuerza adicionales a la acción del Estado; la ruta de la corresponsabilidad en el ejercicio de lo público entre los partidos, vía Congreso de la Unión, es

el remedio adecuado para impedir el sesgo y el abuso que han distorsionado la competencia electoral.

b) El Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo)

Durante el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari se realizó una profunda reforma constitucional y se aprobó una nueva ley agraria, al tiempo que se reestructuraron por completo las instituciones del sector agrario. Estos cambios significaron un rompimiento del pacto social entre el Estado y los productores agrícolas, además de que sentaron las bases de un nuevo modelo de desarrollo rural. La resistencia del México rural ha sido tan variada como el impacto de las reformas en distintos lugares del país. Casos ejemplares, por las diferencias entre los actores, son la rebelión indígena en Chiapas y las movilizaciones de los agricultores medios de El Barzón. La respuesta gubernamental consistió en nuevos programas, en los que analistas y líderes campesinos vieron, además de una autocrítica gubernamental, una clara intención electoral. Se trató, coinciden, de intentos de recuperar el voto verde.

El 4 de octubre de 1993, el presidente Carlos Salinas de Gortari anunció el arranque del Procampo, el más ambicioso programa de su sexenio para el agro.¹³⁰ El Procampo supone un pago directo por hectárea a los productores que se han dedicado al cultivo de granos básicos en los tres años previos. Se planteó con una vigencia de 15 años, el primero de ellos de transición para inscribir a los productores. Para el ciclo primavera-verano de 1994, se anunció que se cubriría 11 millones de hectáreas y se

¹³⁰CANO, Arturo, "La siembra de los votos. El retorno de los subsidios", en (Enfoque), pp. 3-9, *Reforma*, año 1 / núm. 213 / 3-VII-94.

expedirían cheques por 4 mil millones de nuevos pesos. Los recursos son insuficientes para lograr la recapitalización de los productores básicos y su protección frente a la apertura comercial. Si se toma en cuenta que se otorgaron 350 nuevos pesos por hectárea, frente a los mil 600 nuevos pesos que recibieron en promedio los agricultores mexicanos dedicados a los granos básicos, y que el 66 por ciento de los beneficiarios recibirían sólo el 12 por ciento del total de recursos del Procampo, adquiere más peso la conjetura del fin electoral del programa.

Un mes antes de los comicios del 21 de agosto de 1994, más de tres millones de agricultores mexicanos recibieron cheques por 350 nuevos pesos por hectárea.¹³¹ No cabe duda del peso que tuvo en ellos un apoyo otorgado así, unas semanas antes de la jornada electoral, para orientar su voto hacia el PRI. En las elecciones de 1994, el voto rural se dio masivamente, otra vez, por el PRI, sólo en seis estados: Chiapas, Guerrero, Michoacán, Oaxaca, Tabasco y Veracruz; el PRD obtuvo una proporción importante de los votos que le dieron el segundo lugar en la competencia electoral y las senadurías de primera minoría. Ante los resultados electorales, el análisis de los programas gubernamentales representa un punto especialmente relevante, pues una de las explicaciones del alto nivel de votación por el PRI, en el campo, se puede atribuir a la identificación de los beneficios del Procampo con el partido en el poder.

¹³¹MASSEU, Trigo Yolanda Cristina, "Campesinos, votos y elecciones en el México de 1994", *El Cotidiano*, año 10 / núm. 65, México, Universidad Autónoma de México-Azcapotzalco, noviembre de 1994, pp. 147-153

4.5. OTRAS FORMAS DE FINANCIAMIENTO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Además de las formas de financiamiento contempladas por la ley electoral existen otras de financiamiento indirecto, privativas del PRI, no previstas por la ley, entre las que se señalan aportaciones financieras del gobierno en sus tres niveles, según el tipo de campaña; donativos de políticos y empresarios, de los que nunca se proporcionan informes específicos; participación de personal civil y militar, en este caso destaca el hecho de que una rama del Estado Mayor Presidencial se transforma, en temporada de elecciones presidenciales, en órgano auxiliar del candidato del partido en el poder.¹³²

En la historia del PRI el tema de su financiamiento ha sido escasamente investigado. Sin embargo, desde el surgimiento mismo del partido no se ha realizado ninguna campaña política -federal, estatal o municipal- que no haya dispuesto del apoyo gubernamental. En aquellos primeros años del Partido Nacional Revolucionario, el propio presidente de la República, Emilio Portes Gil, ordenó una contribución forzosa de la burocracia para sostenerlo; mediante acuerdo, el 25 de enero de 1930 estableció que todo el personal civil de la administración pública dependiente del Poder Ejecutivo Federal contribuya con 7 días de sueldo durante cada año, correspondiente a los meses de enero, marzo, mayo, julio, agosto, octubre y diciembre, es decir los meses con 31 días en el

¹³²HINOJOSA, Óscar, "Partidos políticos. Financiamiento público, privado y secreto", en ALCOCER, Jorge y MORALES, Rodrigo, *La Organización de las elecciones. Problemas y proyectos de solución*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades de la UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 1994, p. 89.

calendario. A la contribución forzosa de la burocracia se agregaron las cooperaciones "voluntarias" de los caciques regionales. Ni el monto de uno y otro tipo de colaboración fue establecido claramente ni se informó públicamente a cuánto ascendía lo recaudado. De modo que, desde su origen, el financiamiento del partido ha tenido como principal rasgo su carácter discrecional.

Si bien Lázaro Cárdenas suspendió en 1937 las donaciones forzosas de la burocracia; cuando el PNR se transformó en PRM, en un partido de grandes corporaciones, el financiamiento provino de las organizaciones de masas que le dieron sustento social y votos. Ello no evitó que el gobierno federal y las administraciones estatales continuaran alimentando las arcas del partido con los recursos públicos. El financiamiento, entonces, tiene tres vertientes: discrecionales, corporativas y provenientes del desvío de fondos públicos. Estas tres vías se consolidaron cuando el partido adoptó las siglas del PRI.

No obstante, la tendencia del financiamiento privado del PRI se acentuó en la campaña electoral de 1988. Desde entonces se supo que un grupo de poderosos empresarios donaron grandes cantidades de dinero a la campaña de Carlos Salinas de Gortari. La estrategia del financiamiento por vías privadas se profundizó a lo largo de su sexenio, tal como lo demuestra la pretensión del PRI, a principios de 1993, de solicitar cuotas de 25 millones de dólares a 30 de los más ricos empresarios del país.

En el proceso electoral de 1994 surgieron de nuevo denuncias y revelaciones sobre el financiamiento de las campañas del PRI. Por ejemplo, de acuerdo a un estudio realizado por el Instituto Mexicano de

Opinión Pública (IMOP), por monitoreo directo, el costo total de la campaña presidencial del PRI fue de mil 250 millones de dólares, cuyo origen se muestra en el Cuadro 17.

Cuadro 17. Costo de la campaña presidencial del PRI en 1994. Origen de fondos (Millones de dólares)

Secretarías de Estado	Sector paraestatal	Estados y municipios
85	200	5
Sector Privado	Sector privado	Financiamiento
Nacional	extranjero	público
750	200	10

Fuente: *El Financiero*, año XII / num 3442 / 24-VIII-94, p. 45

De esta gigantesca suma, la mayor parte -950 millones de dólares- fue aportada por el sector privado nacional y extranjero y sólo 300 millones de dólares tuvieron su origen en el Estado.

Por otra parte, el respaldo gubernamental del PRI alcanza justamente una de sus cumbres con la participación activa, apenas encubierta, del Estado Mayor Presidencial en las campañas electorales de los candidatos a la presidencia de la República. La participación del Ejército en campañas del PRI se remonta a 1957, año en que el General Juan Arévalo Gardoqui desempeñó el cargo de jefe de los servicios de seguridad de la campaña de Adolfo López Mateos, para después convertirse en jefe de ayudantes del presidente de la República. En los tres últimos sexenios, los generales Miguel Ángel Godínez, Carlos Humberto Bermúdez Dávila y Arturo Cardona Marino, sucesivamente, se convirtieron en jefes del Estado Mayor Presidencial, en cuanto terminaron las campañas de sus respectivos jefes: José López Portillo, Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari.

Simplemente, en el escalafón del Estado Mayor Presidencial, la campaña electoral del PRI se convierte en la prueba decisiva de la subyefatura del puesto principal.¹³³

El 28 de noviembre de 1993 Domiro García Reyes asumió el cargo de jefe de seguridad de Luis Donaldo Colosio, recién designado candidato presidencial del PRI. Empero, con el asesinato de Luis Donaldo Colosio el 23 de marzo de 1994 en Lomas Taurinas, diversos sectores de la sociedad y del Ejército han cuestionado la encomienda del Estado Mayor Presidencial de custodiar al candidato del PRI.

¹³³HINOJOSA, Óscar, *op. cit.*, p. 95.

CAPÍTULO 5

LA REFORMA POLÍTICA DEL ESTADO MEXICANO

5.1. LAS ELECCIONES DE TABASCO

Después de los comicios federales de agosto de 1994, los ciudadanos de Tabasco fueron convocados nuevamente a las urnas para elegir gobernador, diputados locales y presidentes municipales. El 20 de noviembre de 1994 se celebraron en Tabasco unas elecciones que, por diversos motivos, retuvieron la atención pública nacional muchos meses después de haberse concluido. Dichas elecciones representaron una regresión respecto a los avances, que en materia electoral, se verificaron el 21 de agosto de 1994. Los hechos demuestran que, mientras en la mayor parte de los estados del país se celebran elecciones locales fluidas y reconocidas por todos los participantes, Tabasco queda como una de las pocas entidades federativas en las que los procesos electorales, en vez de resolver problemas, los generan.

Los acontecimientos que trajo consigo el proceso electoral en ese estado no solo trajo aparejado el alejamiento del PRD del diálogo nacional para la reforma del Estado, que visto en perspectiva parece un asunto de menor relieve, si lo comparamos con lo que vendría después. El 13 de junio de 1995 la Procuraduría General de la República recibía de Andrés Manuel López Obrador, excandidato del PRD a la gubernatura, una documentación que acreditaba que el candidato del PRI había gastado cerca de 238

millones de nuevos pesos en su campaña electoral.¹³⁴ Como la PGR recibió las pruebas y se declaró competente para iniciar una investigación el día 25 de agosto de 1995, Roberto Madrazo Pintado interponía una controversia constitucional por invasión de competencias en contra del Poder Ejecutivo Federal, concretamente en contra de la Procuraduría General de la República.

Tras un largo proceso, el 5 de abril de 1996 el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación aprobó que la PGR podía investigar sobre las acusaciones hechas por el PRD sin invadir esferas locales. Sin embargo, el 6 de junio de ese año, dicha dependencia determinó que hubo gastos excesivos de campaña de Roberto Madrazo Pintado, pero dejó el asunto en manos de las autoridades estatales y, además informó que averiguaría presuntos delitos federales como el lavado de dinero en el origen de los fondos donados para el entonces candidato del PRI a la gubernatura de Tabasco. Por un lado, la PGR comprobó que el Comité Directivo Estatal del PRI en Tabasco gastó 128 millones de pesos en la campaña, o sea más de 30 veces lo permitido por la ley electoral del estado y turnó la documentación y el resultado de la investigación a las autoridades de aquella entidad. Por otro lado, la PGR se declaraba competente para investigar los 13 millones de pesos que fueron aportados, a la campaña de Roberto Madrazo Pintado a la gubernatura, por Carlos Cabal Peniche, exdueño de Banca Unión y prófugo de la justicia.¹³⁵ Dicho donativo tiene consecuencias nacionales porque viola la ley federal electoral, pues el límite máximo que podía donar una persona física a un partido era 2

¹³⁴CURZIO, Gutiérrez Leonardo, "Las elecciones de Tabasco o la comedia de las equivocaciones", *El Cotidiano*, año 12 / núm. 75, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, marzo-abril de 1995, pp. 19-24.

¹³⁵*Proceso*, núm. 1023 / 10-VI-96, p. 7; *Proceso*, núm. 1026 / 30-VI-96, pp. 6-12.

millones de pesos, y el de una persona moral era 10 millones de pesos. En el caso de este donativo, tanto Carlos Cabal Peniche como su fideicomiso violaron una ley federal, el COFIPE, lo cual pudiera tener consecuencias graves si el Instituto Federal Electoral decidiera solicitar a la PGR que le proporcione la documentación existente para investigar esa presunta violación a la ley electoral, como es su obligación.

El 7 de julio de 1996 la Dirección General de Averiguaciones Previas, de la Procuraduría General de Justicia del estado de Tabasco, determinó, ante la inexistencia de ilícitos, no realizar ninguna otra diligencia en torno a la denuncia presentada por el PRD, respecto a supuestos excesos en los gastos de campaña electoral de Roberto Madrazo Pintado.

Las irregularidades que ocurrieron en el proceso electoral de Tabasco deberían ser las mejores razones para corregir mediante un nuevo arreglo institucional, aquello que dio origen al conflicto e impedir con ello su recurrencia en futuras elecciones. El IFE debería tener facultad constitucional para averiguar los ingresos y los gastos de los partidos nacionales, aun en elecciones locales, pues éstos concurren a tales comicios debido a un registro de carácter federal y por mandato de la Constitución. Por tanto, sus operaciones financieras y sus egresos no pertenecen, por ejemplo, a un "PRI Tabasco", el cual jurídicamente no existe, pues este partido, como los demás con registro del IFE, tiene una personalidad jurídica otorgada a través del COFIPE y reconocida automáticamente por los órganos electorales de las entidades federativas. Sin duda, un control efectivo sobre las finanzas de los partidos políticos hubiera evitado, en buena parte, los cuestionamientos que en materia de

equidad en la competencia se dieron en las elecciones del estado de Tabasco.

5.2. EL DIÁLOGO NACIONAL PARA LA REFORMA POLÍTICA DEL ESTADO

El 17 de enero de 1995 los dirigentes del PRI, PAN, PRD y PT firmaron ante el presidente de la República los "Compromisos para un Acuerdo Político Nacional".¹³⁶ En tal documento se establece que el paso más urgente para consolidar la reforma democrática de México es la reforma electoral. Por ello se acordó, entre otros puntos:

- a) Concluir una reforma electoral definitiva.
- b) Promover reformas estatales con la incorporación de los nuevos criterios federales.
- c) Impulsar la reforma política del Distrito Federal, con la participación de la ciudadanía.

El entonces titular de la Secretaría de Gobernación, Esteban Moctezuma Barragán, inició el diálogo con los dirigentes nacionales de los partidos políticos, el cual se suspendió el 26 de abril, cuando el PRD anunció su salida por el conflicto poselectoral de Tabasco. Empero, el 15 de mayo la Secretaría de Gobernación, el PRI, el PAN y el PT, hicieron del conocimiento público la agenda para la reforma política del Estado, la cual comprendía cuatro capítulos: reforma electoral; reforma de los poderes públicos; federalismo y reforma del Distrito Federal; comunicación social y

¹³⁶ "Compromisos para un Acuerdo Político Nacional", en Perfil de *La Jornada*, año once / núm. 3721 / 18-I-95, pp. I-IV.

participación ciudadana.¹³⁷ La agenda para la reforma electoral contenía seis grandes temas para la discusión: derechos políticos; órganos y autoridades electorales; organización del proceso electoral; competencia electoral; régimen de partidos; legalidad y representación. Con respecto a la competencia electoral se establecieron los siguientes puntos:

- Acceso a los medios de comunicación: criterios y reglas de equidad, relación entre equidad y libertades políticas de los informadores y propietarios, relación entre tiempos oficiales y tiempos contratados, gastos partidistas en los medios impresos y electrónicos
- Fuentes y límites de financiamiento: criterios y reglas de equidad en la distribución de los recursos públicos, sistema de contraloría y de rendimiento de cuentas; condiciones de un sistema mixto de financiamiento público y privado. Tope máximo en los gastos de campaña.
- Duración de campañas electorales.
- Identidad partidista y uso de emblemas y símbolos patrios.
- Encuestas y conteos rápidos (regulación jurídica y/o códigos de ética profesional).
- Programas públicos e impacto electoral.

El 18 de junio el PAN también suspendió su participación en la Mesa de Trabajo Permanente para la Reforma Política del Estado en rechazo a los resultados electorales de Yucatán. Las pláticas se reiniciaron formalmente el 24 de octubre del mismo año, con la participación del nuevo titular de la Secretaría de Gobernación, Emilio Chuayffet Chemor. El 27 de noviembre las partes involucradas acordaron la integración de una Mesa Central e inicialmente nueve Instancias de Trabajo, para desahogar el temario de la agenda para la reforma política del Estado. Asimismo,

¹³⁷ *El Nacional*, año LXVI tomo XII / núm. 23806 / 16-V-95, p. 7.

establecieron dar prioridad a la discusión sobre la reforma electoral y política del Distrito Federal.

La Mesa Central se integraría con la participación de el secretario de Gobernación, los dirigentes nacionales del PAN, PRI, PRD y PT, los coordinadores de los grupos parlamentarios en las cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, y el Secretariado Técnico, el cual se formaría por los subsecretarios de Gobierno y de Desarrollo Político de la Secretaría de Gobernación, así como un representante por cada uno de los cuatro partidos políticos integrantes de la propia Mesa Central. Las funciones de la Mesa Central serían: definir en sus grandes líneas y conducir los trabajos inherentes a la reforma política del Estado; distribuir responsabilidades y tareas entre las diferentes Instancias de Trabajo y servir de enlace entre las mismas siempre que se requiriera; establecer prioridades para el desahogo de los temas; dar seguimiento a las actividades de las Instancias de Trabajo y evaluar periódicamente sus avances y coadyuvar a la construcción de consensos. Además, la Mesa Central serviría como Instancia de Trabajo para desarrollar la reforma de los poderes públicos.

En las nueve Instancias de Trabajo se acordó que se tratarían los siguientes temas: Reforma Electoral, Fortalecimiento del Poder Legislativo; Procuración e Impartición de Justicia, Impulso al Federalismo, Reforma Política del Distrito Federal, Derechos Indígenas; Comunicación Social, Participación Ciudadana y Atención a Problemas de Coyuntura. Las Instancias de Trabajo se integrarían de la siguiente manera:

- 1) La Instancia de Trabajo para la Reforma de los Poderes Públicos estaría a cargo de los integrantes de la Mesa Central.

- 2) La Instancia de Trabajo para la Reforma Electoral se constituiría por representantes de la Secretaría de Gobernación y de los partidos políticos involucrados.
- 3) La Instancia de Trabajo para el Fortalecimiento del Poder Legislativo sería el Congreso de la Unión, el cual desarrollaría en exclusiva las tareas correspondientes.
- 4) La Instancia de Trabajo para la Procuración e Impartición de Justicia se integraría con la participación de representantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo, conforme a las atribuciones de cada uno de ellos en estas materias. Asimismo, en los casos que se requirieran, se formularía invitación para la participación de representantes del Poder Judicial.
- 5) La Instancia de Trabajo para el Impulso al Federalismo estaría formada por representantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo. En forma especial, con pleno respeto a la soberanía de los estados, recogería las opiniones y propuestas de los gobernadores y de los congresos locales, los planteamientos de los ayuntamientos en el marco de la libertad municipal y las propuestas que surgieran de otros foros.
- 6) La Instancia de Trabajo para la Reforma Política del Distrito Federal estaría constituida por representantes del Departamento del Distrito Federal y de la Secretaría de Gobernación, así como por los dirigentes locales de los partidos políticos, los coordinadores de los grupos parlamentarios en la Asamblea de Representantes y los presidentes de las comisiones del Distrito Federal en ambas cámaras del Congreso de la Unión.
- 7) La Instancia de Trabajo para los Derechos Indígenas estaría formada por representantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo.
- 8) La Instancia de Trabajo para Comunicación Social estaría constituida en el seno del Poder Legislativo.

9) La Instancia de Trabajo para la Participación Ciudadana se conformaría con representantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo. En forma especial en ella se recogerían opiniones y propuestas de los grupos organizados de la sociedad civil.

10) La Instancia de Trabajo para la Atención a Problemas de Coyuntura se constituiría con la participación de representantes de la Secretaría de Gobernación y de los partidos políticos.

El 17 de febrero de 1996 el PAN determinó abandonar el diálogo, en protesta por la resolución del Tribunal Estatal de Puebla, con respecto al conflicto poselectoral en el Municipio de Huejotzingo. El 15 de abril el PRI, el PRD, el PT y la Secretaría de Gobernación hicieron del conocimiento de la opinión pública el documento sobre las conclusiones alcanzadas en materia de reforma electoral y política del Distrito Federal.¹³⁸ Dicho documento fue enviado al Congreso de la Unión para la afinación de los acuerdos y la elaboración de las iniciativas constitucionales y legales.

5.3. LA REFORMA ELECTORAL Y EL FINANCIAMIENTO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS

El anuncio de los acuerdos relativos a la reforma electoral constituye la mejor de las noticias democráticas en lo que va del sexenio del presidente Ernesto Zedillo. Extensa e inclusiva, la agenda de cambios abarca todos los puntos que en los últimos años han configurado el litigio

¹³⁸ "Conclusiones alcanzadas en la Secretaría de Gobernación por el Partido Revolucionario Institucional, el Partido de la Revolución Democrática y el Partido del Trabajo, en materia de reforma electoral y reforma política del Distrito Federal". *El Nacional*, año LXVII tomo XI / núm. 24, 144 / 22-IV-96, pp. 1-V.

electoral. Por supuesto que hay temas que no avanzaron tanto como se debía. También es verdad que el aceleramiento reformista introduce modificaciones excesivas y concesiones que pueden ser dañinas.

A continuación se analizan las conclusiones alcanzadas en la Instancia de Trabajo para la Reforma Electoral respecto a las condiciones de la competencia electoral y se comparan con lo que establece la legislación vigente.

I. Modificaciones constitucionales

a) Condiciones de la competencia electoral

- Incluir en el actual párrafo cuarto, del artículo 41, el principio de equidad en relación al uso de los medios de comunicación social por parte de los partidos políticos.

- Establecer en el artículo 41 que en el financiamiento de los partidos políticos se garantizará el predominio de los recursos públicos sobre los de origen privado; este financiamiento será suficiente para el sostenimiento de sus actividades permanentes, se determinará cada tres años y se ministrará 25 por ciento del total en el primer año, 35 por ciento en el segundo; y el restante 40 por ciento en el tercero. Para tal efecto, se señalarán las bases para calcular el monto total del financiamiento para gastos de operación que, en todo caso, considerarán los costos mínimos de campaña determinados por el Consejo General del IFE, el número de diputados y senadores a elegir, el número de partidos políticos con representación parlamentaria, la duración de las campañas electorales y los índices de inflación publicados por el Banco de México.

El financiamiento referido en el párrafo anterior se distribuirá entre los partidos políticos de la siguiente forma: un 70 por ciento proporcional a su fuerza electoral y un 30 por ciento con un criterio inverso a la misma.

El financiamiento público a los partidos políticos también se integrará con los rubros correspondientes a sus actividades específicas y para el desarrollo de los mismos, según lo disponga la ley.

La Secretaría de Gobernación considera que por razones de transparencia y legalidad, del origen y destino de los recursos que se utilizan en las campañas electorales, debe existir una franja de financiamiento público específicamente para este propósito.

II. Modificaciones legales

1) Condiciones de la competencia electoral

a) Duración de las campañas electorales

- La duración de la campaña presidencial será de 120 días, contados a partir de la conclusión del periodo de registro de candidatos correspondiente.

- La duración de la campaña de diputados federales será de 75 días, a partir de la conclusión del periodo de registro de candidatos.

- La duración de la campaña de senadores será de 90 días, a partir de la conclusión del periodo de registro de candidatos.

b) Fuentes y límites de financiamiento

- Privilegiar el financiamiento público sobre el privado, incrementando el monto total que hasta ahora se ha distribuido, con el propósito de contribuir a fortalecer a los partidos políticos y a la transparencia del origen de sus recursos financieros.

- Sustituir los actuales rubros del financiamiento público por actividad electoral y por actividades generales, como entidades de interés público, por un financiamiento para gastos de operación destinado al sostenimiento de las actividades permanentes de los partidos políticos. Este financiamiento será incrementado anualmente conforme a los índices de inflación publicados por el Banco de México.

- El nuevo financiamiento para gastos de operación se repartirá, en un 70 por ciento de forma proporcional al voto obtenido por cada partido político; el 30 por ciento restante se distribuirá con un criterio inverso a la fuerza electoral de los partidos.

- El financiamiento público por el rubro de gastos de operación se repartirá trianualmente; 25 por ciento el primer año, 35 por ciento el segundo y 40 por ciento el año en que se celebren las elecciones ordinarias; en este último año, el 60 por ciento de la ministración anual deberá entregarse el primer bimestre.

Se precisará un régimen transitorio para la aplicación de esta modalidad durante el presente ejercicio trianual, de tal manera que durante el presente año fiscal no se modifique el presupuesto de egresos del IFE.

- La aplicación del financiamiento para gastos de operación se otorgará retroactivamente a partir de enero de 1996.

Para calcular el monto total del financiamiento para gastos de operación, se considerarán los costos mínimos de campaña determinados por el Consejo General del IFE, el número de diputados y senadores a elegir, el número de partidos políticos con representación parlamentaria; la duración de las campañas electorales y los índices de inflación publicados por el Banco de México.

El financiamiento referido en el párrafo anterior se distribuirá entre los partidos políticos de la siguiente forma: un 70 por ciento proporcional a su fuerza electoral y un 30 por ciento con un criterio inverso a la misma.

El financiamiento público a los partidos también se integrará con los rubros correspondientes a sus actividades específicas y para el desarrollo de los mismos, según lo disponga la ley.

- Se mantiene el rubro de financiamiento público correspondiente al desarrollo de los partidos políticos.

- En relación al apartado de las actividades específicas como entidades de interés público, están de acuerdo en que éste se mantenga, incrementando del 50 por ciento al 75 por ciento la recuperación de gastos comprobados. También coinciden en que, a excepción del rubro de capacitación, el monto de este apartado se destine en forma "etiquetada" a las fundaciones o institutos de investigación de cada partido político, por conducto de estos últimos. Acordaron que para dar inicio a este mecanismo se instrumente un régimen transitorio de financiamiento, para las fundaciones durante el primer año, ya que a partir del segundo su financiamiento se realizará por recuperación de gastos.

- Establecer un límite al monto total de las aportaciones en dinero de simpatizantes, que podrían recibir los partidos políticos, consistente en un 10 por ciento del financiamiento correspondiente al partido mayoritario.

- Disminuir el límite de las aportaciones en dinero que cada simpatizante de los partidos, ya sea persona moral o física, podrá otorgar anualmente a los mismos, fijándolos en un 0.05 por ciento y un 0.025 de la cantidad total de financiamiento para gastos de operación, respectivamente.

- Prohibir permanentemente las aportaciones anónimas.

- Para la elección de diputados federales, senadores y presidente de la República, se fijará un tope de los gastos de campaña equivalente a \$2.00 pesos por elector (valor de enero de 1996), en cada una de estas elecciones (considerando el número de electores incluidos en el padrón electoral). Esta cifra se actualizará de conformidad a los índices inflacionarios del Banco de México.

La Secretaría de Gobernación estima que para la campaña en la elección de presidente de la República debe fijarse un tope racional y realista, en función del que se fijó para la elección de 1994, por lo que el equivalente a \$2.00 pesos por elector debe actualizarse a partir de los valores a agosto de 1994.

- Fortalecer los mecanismos para la transparencia en el origen de los recursos y los gastos de los partidos políticos. Para ello, coinciden en que los partidos políticos cuenten con un sistema de organización y administración que mejore el control de sus finanzas.

- Fortalecer a la Comisión de Consejeros Ciudadanos del IFE, dotándola de mejores elementos técnicos para el cumplimiento de sus funciones. Dicha Comisión deberá licitar los servicios contables que determine necesarios para efectuar auditorías externas para la revisión de los ingresos y gastos de los partidos políticos.

- Que la Comisión de Consejeros Ciudadanos encargada de revisar los informes de los partidos políticos, perfeccione y proponga un sistema homologado de cuentas y contribuya a la capacitación de los partidos políticos acerca de la aplicación de dicho sistema.

- Que los partidos políticos presenten anualmente sus informes sobre el manejo de sus recursos en año no electoral.

c) Acceso a los medios de comunicación

- En relación al tiempo oficial gratuito que se otorgue a los partidos políticos para el acceso a la radio y la televisión, se acordó que dependiendo de la elección de que se trate, se aumente substancialmente, garantizando al menos la cantidad de tiempo que con este propósito tuvo a su disposición el IFE durante el proceso electoral de 1994. Los partidos acordaron analizar la posibilidad legal y los mecanismos necesarios para una mejor forma de utilización del tiempo oficial gratuito.

- Asignar el tiempo oficial en mejores horarios que los actuales, buscando que sean en "AAA".

- El tiempo oficial gratuito otorgado a los partidos políticos será distribuido con un criterio 70 por ciento proporcional a la fuerza electoral de cada partido y un 30 por ciento en forma inversa a la fuerza electoral.
- En cuanto a la posibilidad de contratar tiempos comerciales en periodos electorales, se acordó que se pueda contratar tiempo en radio y televisión por un 10 por ciento del total del financiamiento público de cada partido político

De igual forma se convino en impedir la propaganda de terceros o en contra de algún partido político o candidato.

- Se acordó también que se establezca la suspensión de la difusión de propaganda partidaria, contratada por los propios partidos durante los 20 días previos al de la jornada electoral, a excepción de los cierres de campaña. Asimismo, se convino en que se suspenda la propaganda gubernamental conforme al sentido y alcances de lo acordado al respecto durante el proceso electoral de 1994.
- Reforzar la obligación de partidos y candidatos de difundir y hacer públicas sus plataformas electorales.
- Establecer en la ley el uso de un catálogo y tarifas para la publicidad en los medios impresos. Asimismo, están de acuerdo en que tengan la identificación de que corresponde a publicidad pagada.
- Formalizar en la ley la realización de monitoreos aleatorios por parte del IFE a los noticiarios de radio y televisión.
- Establecer el derecho de aclaración en todos los medios de comunicación social.

- Regular las encuestas y conteos rápidos relacionados con resultados electorales y que sus principios técnicos y metodológicos se establezcan por el Consejo General del IFE, con el apoyo del Consejo Técnico del Padrón o su equivalente.
- Establecer que el IFE estaría obligado a apoyar la realización de debates públicos, siempre y cuando haya acuerdo entre partidos y candidatos.
- Explorar la posibilidad y la viabilidad de abrir un nuevo canal de televisión y una estación de radio para la difusión de las actividades políticas.

Como puede observarse en las conclusiones alcanzadas en la Instancia de Trabajo para la Reforma Electoral se plantean un gran número de modificaciones a las actuales disposiciones que regulan el financiamiento a los partidos políticos, sin embargo, su contenido no es el marco idóneo para avanzar en la equidad de las condiciones de la competencia electoral. A continuación se analizan las conclusiones alcanzadas en dicha Instancia de Trabajo respecto al financiamiento a los partidos políticos.

a) Precampañas. Las conclusiones no contemplan disposiciones que regulen los gastos realizados por los partidos políticos o candidatos, con anterioridad al inicio formal de sus campañas políticas. Éstas, generalmente, comienzan al momento en que las candidaturas son aprobadas por los órganos internos de los partidos, aun cuando no hayan sido registradas ante la autoridad electoral. Entre la nominación de un candidato y su registro oficial pueden inclusive mediar, no solamente semanas, sino meses. Durante ese lapso no es improbable que los partidos empiecen a gastar en sus campañas para la obtención del voto. En

claro porqué estas erogaciones deban quedar fuera del cómputo de los gastos de campaña y sujetas a los topes correspondientes.

b) Aportaciones privadas. Las conclusiones desaciertan en cuando menos dos aspectos: el primero al permitir que las personas morales puedan realizar aportaciones; de esta forma contradicen su propio planteamiento de que las aportaciones anónimas se prohíban y, además, con ello se facilita la ocurrencia de prácticas corporativas que la reforma electoral intenta eliminar. El segundo desatino consiste en fijar el tope máximo de recursos privados que pueden recibir los partidos políticos sujetándolo al 10 por ciento del monto total del financiamiento público. Como los partidos reciben cantidades diferentes de financiamiento público, cualquier partido, salvo el partido mayoritario, estaría impedido a competir en condiciones de equidad, puesto que nunca podría contar con los mismos recursos que ese partido. Además, hay que tomar en cuenta que el principio que establece que el financiamiento a los partidos deba ser preponderantemente público, tiende a disminuir el tope de aportaciones privadas. Un partido que reciba menos del 10 por ciento de financiamiento público, no podrá siquiera recibir aportaciones privadas por el tope máximo que se ha establecido.

c) Sanciones por la violación de topes a los gastos de campaña. Las conclusiones descansan en los buenos deseos de candidatos y partidos para el cumplimiento de los topes de los gastos de campaña. Si un tope es vulnerado, el candidato no perderá su registro y, en todo caso, la sanción que resulte se impondrá al partido más de medio año después de que las elecciones se hayan llevado a cabo y cuando los candidatos estén en pleno goce y disfrute de sus puestos obtenidos inequitativamente. Con una norma tan imperfecta no habrá porque hacerle caso a los topes y, ciertamente las

demás disposiciones sobre la equidad financiera que deban regir la competencia electoral se irán por la borda.

d) Vigilancia sobre el origen y el uso de los recursos partidistas. Ninguna reforma política puede llevar ese nombre sin una profunda mejoría de la fiscalización sobre el dinero que manejan los partidos y los candidatos. Por esto, llama la atención la superficialidad con que este tema se trata en las conclusiones de la Instancia de Trabajo para la Reforma Electoral, cuando sería de esperarse que una pretendida "reforma electoral definitiva" pusiera, al menos, los cimientos de un control constitucional de los ingresos y los gastos de los partidos políticos, antes, durante y después de las campañas electorales. Lo que se incluye en las conclusiones es el fortalecimiento de la comisión de miembros del Consejo General del IFE encargada de revisar las cuentas de los partidos, además de algunas normas nuevas, positivas en su mayoría pero que no resuelven el problema de la fiscalización de los recursos partidistas. La cuestión no sólo consiste en privilegiar el financiamiento público sobre el privado o en disminuir el aporte máximo de cada simpatizante, ya que los partidos pueden manejar cantidades mucho más elevadas que las reportadas al Instituto Federal Electoral y a sus semejantes en los estados. El IFE, en realidad, carece de facultades para averiguar las verdaderas cifras del gasto partidista y sus orígenes, por lo que no sirve de mucho establecer topes de campaña y demás reglas.

El IFE debería tener facultad constitucional para averiguar los ingresos y los gastos de los partidos nacionales, aun en elecciones locales, pues éstos concurren a tales comicios debido a un registro de carácter federal y por mandato de la Constitución. El artículo 41 de la Carta Magna debería decir claramente que los ingresos y los gastos de los partidos

nacionales estarán sujetos a la fiscalización del IFE, pudiendo éste realizar las averiguaciones necesarias para comprobar las declaraciones que realicen aquéllos, de lo cual se desprenderían las responsabilidades que señale la ley. Cuando un partido viole la ley, el Ministerio Público recabaría del IFE los elementos necesarios para proceder conforme a derecho. En México la legislación penal no impone sanciones a quienes violen las normas legales del financiamiento a los partidos políticos. De nada sirve que los organismos electorales señalen topes de gasto si no existe sanción penal para quien los transgreda. Tampoco sirve que el COFIPE prevea sanciones electorales (administrativas) para quien viole las normas de los ingresos y gastos si el IFE no tiene modo de investigar nada, más allá del examen contable de los informes entregados por los partidos.

e) Medios de comunicación. Uno de los tópicos más invocados durante el proceso electoral federal de 1994 fue el de la desproporción de la información que se dio en los medios de comunicación en favor del partido mayoritario y su candidato presidencial. En las conclusiones alcanzadas en la Instancia de Trabajo para la Reforma Electoral, los procedimientos para el acceso de los partidos, a la radio y a la televisión, se han precisado y simplificado en varios aspectos, sin embargo; el trato preferencial para el PRI se mantiene. Los puntos polémicos de las conclusiones en materia de acceso de los partidos a los medios electrónicos son los siguientes:

1) El tiempo oficial gratuito a los partidos políticos será distribuido con un criterio 70 por ciento proporcional a la fuerza electoral de cada partido y un 30 por ciento de manera igualitaria. Éste, por supuesto, es uno de los puntos más controvertidos de las conclusiones en la medida en que beneficia al PRI, el cual ocupará un poco más de la mitad de ese 70 por

ciento, pues su votación en las elecciones federales de 1994 rebasó el 50 por ciento.

2) Un punto interesante de las conclusiones es el que se refiere a la posibilidad de que los partidos y los candidatos ejerzan el derecho de aclaración respecto de la información que presenten los medios de comunicación. Sin embargo, al no estar precisadas en las conclusiones las vías a las que podrá acudir para hacer dicha aclaración y, tampoco si los concesionarios de radio y televisión tendrán la obligación de incluirla en los espacios informativos de sus emisoras y, si bastará con que los partidos y los candidatos consideren que se les ha afectado para que se abra un espacio para sus aclaraciones o habrá alguna autoridad que determinará si así ocurrió, el ejercicio de este derecho, o el intento de ejercerlo, puede dar lugar a situaciones conflictivas. Quizá algún partido o candidato considere que la información difundida respecto de sus actividades o su persona es ofensiva y exige su derecho de aclaración, pero el medio de comunicación que la transmitió piense que es rigurosamente objetiva y se niegue a otorgarle un espacio. ¿Cómo se resolvería el diferendo?

Por otra parte, con el propósito de una mayor comprensión de los avances logrados en la Instancia de Trabajo para la Reforma Electoral, respecto a las condiciones de la competencia electoral, se procede a comparar lo que establece la legislación electoral vigente y las propuestas planteadas en las conclusiones alcanzadas en la materia por los partidos políticos y la Secretaría de Gobernación.

CONDICIONES DE LA COMPETENCIA ELECTORAL: COMPARATIVO DE PROPUESTAS		
Tema	Legislación vigente	Propuesta de conclusiones
Duración de las campañas.	La campaña presidencial dura 155 días, la de senadores 94 días y la de diputados 78 días	La campaña presidencial duraría 120 días, la de senadores 90 días y la de diputados 75 días
Fuertes y límites del financiamiento		
Principios generales.	En la Constitución se establece que los partidos políticos tienen derecho al uso de los medios de comunicación social en forma permanente. En la Constitución se establece que los partidos deberán contar en forma equitativa con un mínimo de elementos para sus actividades de campaña	Se incorporaría el principio de equidad en relación al uso de los medios de comunicación social por parte de los partidos. Se garantizaría el predominio del financiamiento público sobre el privado y sería suficiente para el sostenimiento de las actividades permanentes de los partidos políticos.
Rubros del financiamiento público.	Existen cinco rubros: por actividad electoral, por actividades generales como entidades de interés público, por subrogación del Estado de las contribuciones de los legisladores, por actividades específicas y para el desarrollo de los partidos políticos	Las franjas por actividad electoral y por actividades generales como entidades de interés público serían sustituidas por un financiamiento para gastos de operación para actividades permanentes de los partidos políticos. Desaparecería la franja por subrogación del Estado. La franja de actividades específicas se incrementaría de 50 a 75 por ciento en relación con la recuperación de los gastos comprobados y se destinaría a las fundaciones o institutos de investigación por conducto de cada partido político, con excepción del rubro de capacitación. Permanecería la franja para el desarrollo de los partidos políticos.
Distribución del financiamiento público.	La relación entre la parte proporcional y la igualitaria del financiamiento público es aproximadamente 90-10 por ciento.	El financiamiento público para gastos de operación se distribuiría 70 por ciento proporcional a la fuerza electoral y 30 por ciento con un criterio inverso a la misma.
Límite al monto total de las aportaciones en dinero de simpatizantes.	No existe	Se establecería un límite equivalente al 10 por ciento del financiamiento correspondiente al partido mayoritario.

Límites a las aportaciones en dinero de cada simpatizante.	1 por ciento del financiamiento público total anual para las personas físicas 5 por ciento del financiamiento público total para las personas morales	0.025 por ciento del financiamiento público para gastos de operación en el caso de las personas físicas. 0.05 por ciento del financiamiento público para gastos de operación en el caso de las personas morales
Aportaciones anónimas	Se permiten hasta el equivalente a 10 por ciento del financiamiento público total otorgado en el año electoral	Prohibir permanentemente las aportaciones anónimas
Topes a los gastos de las campañas electorales.	Los topes se fijan considerando el valor unitario del voto, el número de electores de la demarcación territorial correspondiente, el índice de inflación y ciertos criterios discrecionales relativos a la duración de las campañas, condiciones geográficas y de acceso.	Fijar un tope de gastos de campaña equivalente a dos pesos por elector para cada elección a valor de enero de 1996. Esta cifra se actualizaría según los índices de inflación del Banco de México. La Secretaría de Gobernación considera que para la campaña presidencial debe fijarse un tope racional y realista, en función del fijado en 1994, por lo que en todo caso, los dos pesos por elector debe actualizarse a partir de los valores de agosto de 1994.
Mecanismos de control y vigilancia del manejo de los recursos de los partidos políticos	La Comisión de Consejeros del IFE revisa los informes anuales y de campaña de los partidos políticos.	Permanecería la Comisión de Consejeros del IFE. Pero su función se reforzaría mediante la licitación de servicios contables para realizar auditorías externas a los partidos con base en un sistema homologado de cuentas. Dicha Comisión contribuiría a la capacitación de los partidos políticos para la aplicación de dicho sistema
Acceso a los medios de comunicación		
Tiempo oficial gratuito.	Los partidos políticos gozan de tiempo oficial gratuito en forma permanente.	El tiempo oficial gratuito se aumentaría substancialmente dependiendo de la elección de que se trate. El tiempo oficial se asignaría en mejores horarios que los actuales.
Distribución del tiempo oficial en periodos electorales	De acuerdo con la ley, es proporcional a la votación.	El 70 por ciento se distribuiría conforme a la fuerza electoral y el 30 por ciento con un criterio inverso a la misma

Contratación comercial de publicidad en radio y televisión en periodos electorales.	La contratación se realiza mediante catalogo sin tope alguno.	Habría un tope equivalente a 10 por ciento del financiamiento publico de cada partido politico para la contratación de tiempos comerciales durante los periodos electorales
Propaganda partidaria contratada en los días previos a la jornada electoral.	No está regulado en la ley.	Se suspendería la propaganda partidaria contratada por los propios partidos durante los 20 días previos al de la jornada electoral, con excepción de los cerres de campaña. Asimismo, se suspendería la propaganda gubernamental en los términos de la elección de 1994.
Uso de catálogo de tarifas para publicidad en medios impresos.	No existe	Se utilizaría un catálogo de tarifas para la publicidad en los medios impresos y tendría la identificación de que corresponde a publicidad pagada.
Monitoreos a los noticieros de radio y televisión.	No está regulada en la ley.	Formalizar los monitoreos aleatorios por parte del IFE a los noticieros de radio y televisión.
Derecho de aclaración en los medios de comunicación social.	No existe	Se establecería el derecho de aclaración en todos los medios de comunicación social.
Regulación de encuestas y conteos rápidos relacionados con los resultados electorales.	Quienes soliciten u ordenen la publicación de cualquier encuesta o sondeo de opinión sobre asuntos electorales debe entregar copia del estudio completo al director general del IFE.	Se establecerían sus principios técnicos y metodológicos por el Consejo General del IFE con el apoyo del Consejo Técnico del Padrón o su equivalente.
Debates entre candidatos.	No están regulados.	El IFE estaría obligado a apoyar la realización de debates públicos, siempre y cuando haya acuerdo entre partidos y candidatos.

Fuente: "Rumbo a la reforma electoral y del DF", *El Nacional*, año LXVII-tomo XI / núm. 24, 151 / 29-IV-96, pp. XII-XIV

5.4. PROPUESTAS DE ALGUNOS SECTORES POLÍTICOS Y SOCIALES SOBRE EL FINANCIAMIENTO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Muchos fueron los debates que generó la propuesta presidencial de realizar una "reforma electoral definitiva" para México después del proceso electoral federal de 1994. Los partidos políticos, investigadores, autoridades electorales, así como Organismos No Gubernamentales dieron a conocer a la opinión pública sus propuestas para contribuir a dar solución a los problemas que enfrentan los procesos electorales en el país. A continuación se enuncian y analizan las propuestas planteadas por los principales partidos políticos (PRI, PAN y PRD) y en el denominado Seminario del Castillo de Chapultepec, en torno al tema del financiamiento a los partidos políticos.

1) Partido Acción Nacional

a) Financiamiento de partidos y topes de campaña

- La distribución del financiamiento, 70 por ciento según el criterio de proporcionalidad y 30 por ciento por el principio de igualdad, a partir de los resultados electorales de diputados de mayoría relativa de la elección anterior.
- Que se prohíban las aportaciones de personas morales y donaciones sin autorización del partido al que se destinen.
- Que se estudie, como tope de gasto de campaña para cada partido en cualquier elección federal, un peso por cada votante potencial, a valor de agosto de 1994 e indexado al índice de precios del Banco de México.
- Prohibición a los partidos del uso de emblemas y símbolos patrios.

- Para el control de gastos, los partidos y los candidatos deberían abrir una cuenta bancaria especial en la que necesariamente se registrarían todos los ingresos y egresos de la campaña. Para el caso de la revisión de los informes sobre el origen y destino de los recursos de campañas para la elección de senadores y diputados, se establecerían comisiones en cada entidad federativa y en cada distrito, designadas por los respectivos consejos locales y distritales.

b) Competencia electoral

- Que el principio de equidad rija el acceso de los partidos y candidatos a los medios de comunicación.
- Legislar el derecho de réplica frente a informaciones falsas emitidas por los medios de comunicación.
- Establecer un canal público de televisión y una estación de radio para el fomento de la cultura democrática, dependientes del Congreso de la Unión.
- Promover una reforma a la Ley de Radio y Televisión.¹³⁹

2) Partido Revolucionario Institucional

a) Financiamiento de partidos y topes de campaña

- Priorizar el financiamiento público como fuente de ingresos de los partidos para aumentar su transparencia.
- Crear un órgano en el IFE que vigile el manejo de los recursos.
- Mantener la periodicidad en los informes de partidos; las modalidades por subgración, por actividades específicas y para el desarrollo de partidos; la prohibición de que los partidos reciban aportaciones de personas morales de carácter mercantil, entidades gubernamentales y religiosas.

¹³⁹ "Propuesta partidista". *Época*, núm. 245, México, 12-II-96, pp. 24-25.

- Las aportaciones deberán ser a partidos, no a candidatos, y no deberán ser anónimas.
- El límite vigente se reduciría con base en un nuevo parámetro electoral.
- Los topes de campaña deberán contribuir a la transparencia.
- Mantener la legislación en materia de identificación partidista.

b) Competencia electoral

- Establecer los monitoreos a los medios de comunicación durante las campañas por parte del IFE.
- En años no electorales mantener la legislación vigente en la designación del tiempo oficial gratuito.
- Analizar la posibilidad de abrir un canal de televisión y una estación de radio, en cobertura nacional y a cargo del Congreso de la Unión para la transmisión de eventos políticos y campañas.
- Se regularía el derecho de aclaración en materia informativa.¹⁴⁰

3) Partido de la Revolución Democrática

a) Financiamiento de partidos y topes de campaña

- El financiamiento deberá garantizar condiciones de igualdad en la competencia electoral.
- La distribución del financiamiento público: 50 por ciento en partes iguales y el otro 50 por ciento en relación con los votos obtenidos por cada uno de los partidos, en este caso ninguno podrá excederse del 35 por ciento.

¹⁴⁰ *Idem.*

- En el privado, no se deberán aceptar contribuciones anónimas y no podrán rebasar un 10 por ciento del monto del financiamiento público que recibió el partido mayoritario.
- El tope de campaña será a razón de un peso por elector, a pesos del 21 de agosto de 1994 e indexados al índice del Banco de México.
- Los partidos políticos deberían constituir un Comité de Asuntos Financieros que canalice la gestión de gastos e ingresos electorales. Dicho Comité rendiría cuentas ante una Comisión Auditora dependiente del organismo electoral integrada por auditores públicos.
- Ningún partido podrá utilizar símbolos, emblemas o colores nacionales en su propio emblema o propaganda.

b) Competencia electoral

- Revisar el régimen de concesiones y la regulación del derecho a la información.
- Los partidos tendrán acceso a todos los medios de comunicación.
- Las libertades de los informadores y propietarios no deben interferir con la prestación de los servicios públicos concesionados, ni con su obligación de tratar con imparcialidad a partidos y candidatos.
- Promover una reforma a la Ley de Radio y Televisión.
- Derecho de réplica a informaciones falsas emitidas por los medios de comunicación.¹⁴¹

Una vez enumeradas las propuestas de los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática, en torno a las condiciones de la competencia electoral, se procede a analizar algunos planteamientos específicos. En el debate sobre el financiamiento a los

¹⁴¹ *Idem.*

partidos varias soluciones fueron propuestas. Para el PRD la solución pasaba necesariamente por el financiamiento público. De ser posible todo el financiamiento debía de ser público. Esta postura se apegaba a una cierta concepción del carácter público de los partidos en las democracias y en la obligación del Estado de garantizar el mantenimiento del sistema de partidos. Además, el PRD no tenía mucho que esperar de fórmulas en las cuales el financiamiento privado hubiera jugado un papel preponderante. Su experiencia hacía que sus necesidades materiales para mantener su organización y llevar a cabo campañas electorales fueran bajas. Por lo tanto, proponía un esquema en el cual predominaba un financiamiento público moderado a los partidos. En lo que corresponde a su propuesta de que el financiamiento debería garantizar condiciones de igualdad en la competencia electoral, parece existir una palpable confusión entre los conceptos de igualdad y equidad. No se podría entender el que organizaciones políticas con menor representatividad tuvieran una aportación de fondos públicos igual al de organizaciones que tienen una mayor representación popular. En ningún país del mundo los partidos políticos reciben prerrogativas en igual cantidad, pues atienden al peso electoral que representan.

La propuesta original del PAN hacía énfasis en dos tipos de financiamiento: se preveía mantener el financiamiento público pero también abrir un espacio amplio al privado con un sistema estricto de fiscalización de los ingresos y los gastos partidistas. Ese sistema de financiamiento mixto existe en varios países. Cuando hay medios para controlar bien el origen, tamaño y destino de las contribuciones esta fórmula conlleva la ventaja de dejar al contribuyente la posibilidad de decidir sobre el partido que debe ser favorecido por sus aportaciones materiales. Además, obliga a los partidos a

movilizarse para conseguir fondos: las campañas de financiamiento pueden llegar a ser magníficas oportunidades de proselitismo político.

Tal como el PRD, el PRI se inclinó a favor del financiamiento público. Entre los argumentos que utilizó para justificar su postura se encontraban los argumentos clásicos utilizados a favor de este tipo de financiamiento a partidos políticos: se trata de una manera segura de evitar la influencia indebida de los grandes intereses económicos en la política y la intromisión de grupos al margen de la ley, en este caso el narcotráfico, en la vida partidista. Si bien es cierto que el financiamiento público permite limitar esos males, existen buenas fórmulas de control del financiamiento privado que también logran evitarlos. Además, el hecho de que los partidos cuenten con más dinero legal, no es condición suficiente para que el dinero ilegal sea desechado; los partidos requerirán menos apoyo externo, pero la tentación de acceder a sumas cuantiosas de dinero ilegal es alta en cualquier momento.

Respecto a los topes de gastos de campaña, los tres partidos coincidieron en que deberían reducirse. Y no es para menos cuando en 1994 se estableció la cantidad de 922 millones 742 mil 309 nuevos pesos como tope para las campañas de presidente de la República, senadores, diputados y asambleístas. En ese entonces, los nueve partidos que contendieron gastaron en conjunto 414 millones 780 mil 951 nuevos pesos, poco más de la mitad del tope fijado para cada uno. Las propuestas del PAN y el PRD planteaban que el tope para cada partido fuera de un peso por cada votante potencial, a valor de agosto de 1994 e indexado al índice de precios del Banco de México. Sin embargo, el PRI no estuvo de acuerdo

con ese planteamiento, pero si coincidió en que el límite de gastos fuera más austero.

En lo que se refiere a la fiscalización de las finanzas partidistas. El PAN propuso que para el control de gastos, los partidos y los candidatos deberían abrir una cuenta bancaria especial en la que necesariamente se registrarían todos los ingresos y los egresos de la campaña, como se efectúa en Francia y España. Para el caso de la revisión de los informes sobre el origen y el destino de los recursos de campañas para la elección de senadores y diputados, se establecerían comisiones en cada entidad federativa y en cada distrito, designadas por los respectivos consejos locales y distritales. Tal disposición encontraría el inconveniente para que los recursos financieros de los partidos y de los candidatos puedan ser objeto de un control legal eficaz, debido a que es necesario que la responsabilidad por las actividades económicas de aquellos, se encuentren centralizadas. Sin embargo, dicho planteamiento se suma al reclamo de avanzar en la descentralización electoral.

Mientras tanto, el PRI planteó la creación de un órgano técnico especializado encargado de vigilar el manejo de los recursos de los partidos y mantener la periodicidad anual en la presentación de informes. Sin duda, uno de los aspectos donde el PRI y el gobierno generaron un saldo negativo es al haber diluido la posibilidad de una fiscalización más eficaz. Los acuerdos logrados en la Instancia de Trabajo para la Reforma Electoral no especifican una manera eficaz para fiscalizar las finanzas de los partidos. Si el financiamiento público amplio ha sido planteado bajo el argumento de que se quiere evitar dinero mal habido, entonces es necesario que haya fiscalizadores eficaces como contraparte.

Por su parte, el PRD propuso que los partidos deberían constituir un Comité de Asuntos Financieros que canalice la gestión de los ingresos y los gastos electorales. Dicho Comité rendiría cuentas ante una Comisión Auditora dependiente del organismo electoral integrada por auditores públicos. Es oportuno señalar que la creación de este órgano al interior de cada partido político ya lo contempla la ley electoral. Dado que la ley también establece que una comisión de consejeros que designa el Consejo General del IFE, revisa los informes que los partidos presenten sobre el origen y el destino de sus recursos anuales y de campaña, sería conveniente reforzar sus atribuciones a nivel constitucional, permitiendo que pueda realizar auditorías propiamente dichas, con la intervención de personal especializado. En cuanto a la propuesta del PRD de que en periodos no electorales, el órgano superior del organismo electoral diera a conocer a través de los medios impresos, los informes presentados por los partidos, resultaría positiva su instrumentación, debido a que la publicidad de la contabilidad de los institutos políticos, a través de 2 o más periódicos de circulación nacional, sería una garantía más para el cumplimiento de las normas que regulan las finanzas partidistas.

Respecto a que en periodos de campaña se hicieran cortes mensuales los cuales se darían a conocer de la misma manera, el problema que presenta esta disposición radica en que los mecanismos de revisión y auditoría son relativamente lentos y su emisión, revisión y eventualmente, impugnación, no se corresponderían con los plazos en que transcurren las campañas políticas. En principio, si la propuesta sólo se refiere a cortes mensuales de informes de campaña, que se integrarían para su detallada revisión al final de las mismas, ello sería factible, aclarando que la

obligación de su presentación no implica que con esta periodicidad deban también revisarse los mismos y pronunciarse las resoluciones correspondientes.

En cuanto a la propuesta, en la que también coincidieron las tres principales fuerzas políticas del país, de establecer un canal público de televisión y una estación de radio, ambos de cadena nacional, para el fomento de la cultura democrática, dependientes del Congreso de la Unión, sería conveniente que dentro del marco de la reforma política del Estado y el fortalecimiento del Poder Legislativo se discutiera ampliamente la posibilidad de concretarla, en virtud de que en las conclusiones alcanzadas en la Instancia de Trabajo para la Reforma Electoral no se contempló nada sobre el particular.

Asimismo, para complementar las disposiciones que se adopten en la ley electoral respecto al acceso de los partidos a los medios de comunicación, es necesario elevar a la discusión de la reforma del Estado la reforma global de la legislación en materia de comunicación, debido a que la legislación actual no reglamenta el derecho a la información, no establece los elementos para la defensa de los medios de comunicación, no proporciona los elementos para que se respete a los sujetos de la información y no establece los límites a la intervención del Estado en los medios. En esta discusión se tendrían que considerar los derechos y las obligaciones tanto de los medios de comunicación como de los partidos políticos y los destinatarios de la información con las garantías constitucionales de libertad de expresión.

En lo que corresponde a la propuesta de eliminar la exclusividad para cualquiera de los partidos de utilizar los colores y los símbolos patrios, el PAN y el PRD coincidieron, mientras que el PRI la rechazó. Para contribuir en el mejoramiento de las condiciones de la competencia electoral, el monopolio tácito que el PRI ejerce sobre la utilización de los colores patrios debe terminar, ya sea proscribiendo el uso de símbolos nacionales en los logotipos de los partidos o liberalizando auténticamente su uso.

4) Sesenta puntos para la reforma político-electoral. Seminario del Castillo de Chapultepec

El documento denominado los sesenta puntos para la reforma político-electoral fue resultado del Seminario del Castillo de Chapultepec, el cual fue promovido por un grupo de destacadas personalidades comprometidas con el avance democrático del país. Dicho documento aborda la totalidad de los temas que han suscitado el interés de los partidos políticos, la sociedad civil y las autoridades electorales y, propone reformas específicas en torno a la integración, atribuciones y funcionamiento de los órganos electorales, así como a las condiciones de la competencia electoral (el financiamiento y los gastos de campaña y, las condiciones de equidad en los medios de comunicación). Para los fines del presente trabajo a continuación se enumeran y analizan las propuestas específicas planteadas en este último tema.

a) Sobre el financiamiento y los gastos de campaña

- Disminuir el monto del financiamiento público a los partidos, los topes a los gastos de campaña y a las aportaciones privadas.

- Distribuir el 60 por ciento del financiamiento público a los partidos según el criterio de proporcionalidad y el 40 por ciento según el principio de igualdad, a partir de los resultados electorales de la diputación de mayoría relativa a la elección anterior, tomando en cuenta la votación válida.

- El tope de gasto de campaña de cada partido para cualquier elección federal deberá ser de un nuevo peso por cada ciudadano votante potencial de la siguiente elección por realizar, trátase de elección presidencial, de diputados federales o de senadores. El nuevo peso debe ser a valor de agosto de 1994, ajustado según una proyección del Índice de Precios al Consumidor del Banco de México. Calcular la cantidad de votantes potenciales con base en una proyección realizada por el INEGI a partir del padrón electoral de la elección anterior.

- Los partidos políticos que obtengan su registro con posterioridad a la fecha en la cual se determine el financiamiento público a los partidos, deben tener derecho a una cantidad igual a la que corresponda a los partidos que ya tenían registro según el criterio de igualdad. El financiamiento no debe ser retroactivo, sino aplicable a partir del año siguiente a la fecha de la concesión del registro. Incrementar ese gasto al presupuesto del IFE para los partidos y no modificar el cálculo inicial.

- Entregar la cantidad que corresponda a cada partido de la manera siguiente; 20 por ciento el primer año del trienio, 30 por ciento el segundo año y 50 por ciento el tercer año.

- Limitar el financiamiento privado a los partidos y a los candidatos a un tope. Prohibir las aportaciones de las personas morales. Cuantificar las aportaciones en especie.

- Que para su campaña cada candidato abra una cuenta bancaria única, por la cual deban pasar todos sus ingresos y todos sus gastos de campaña.

- Fiscalizar los ingresos y los gastos de los partidos y de los candidatos. La Comisión de Auditoría que audite a la autoridad electoral, sea la que fiscalice a los partidos y a los candidatos. La Comisión debe presentar sus informes al Consejo General de la autoridad electoral para su aprobación y hacerlos públicos junto con los estados financieros de los partidos.

- Establecer un sistema gradual de sanciones al incumplimiento de las normas de financiamiento. Entre las sanciones deben estar la pérdida de la candidatura, la anulación del resultado electoral del candidato infractor o la pérdida del registro del partido. Sancionar gravemente el ocultamiento doloso de la información.

b) Sobre las condiciones de equidad en los medios de comunicación:

- Establecer el principio de equidad en el acceso de los partidos políticos y de los candidatos a los medios de comunicación colectiva.

- Distribuir las prerrogativas de comunicación entre los partidos con la misma regla del financiamiento: 40 por ciento por el principio de igualdad y 60 por ciento por el principio de proporcionalidad.

- Incluir las prerrogativas en un capítulo especial en la ley electoral que regule los tiempos propuestos para los periodos electorales y no electorales; el IFE debe estar obligado a elaborar programas con objetivos de educación cívica y fomento de la cultura democrática.

- Crear un canal público de televisión y una estación de radio, ambos de cadena nacional, para el fomento de la cultura democrática, dependiente del Congreso de la Unión. En las épocas de campaña el Consejo General deberá fijar la norma para que el IFE administre los tiempos de este canal público. Transmitir los debates de los candidatos y la presentación de los programas, así como las propuestas de los partidos. Compartir con los medios privados los tiempos relativos a las prerrogativas.

- Promover una reforma de la Ley de Radio y Televisión y que el IFE administre los tiempos del Estado, en los canales comerciales, en los periodos de campaña electoral.

- Que como complemento de las prerrogativas de los partidos en los medios electrónicos de comunicación, en tiempos de campaña la contratación de publicidad política por los candidatos en ningún caso rebase un porcentaje determinado de sus topes de campaña. La publicidad política debe ser cotizada en los medios en los mismos términos, condiciones y precios que la publicidad comercial e incorporar en ella que es pagada por el partido.

- El IFE llevará a cabo monitoreos permanentes de la información noticiosa de las campañas electorales. Difundir los resúmenes de ese monitoreo a través de los medios de comunicación.

- El IFE deberá estar obligado a organizar y a convocar a debates políticos a los candidatos. Establecer la obligación de los candidatos de presentar públicamente las plataformas electorales de sus partidos.

- Registrar los derechos de réplica y reclamación de los partidos y los candidatos frente a informaciones falsas o deformadas, calumniosas o difamatorias, emitidas por los medios de comunicación colectiva.¹⁴²

A continuación se realiza un análisis de algunos planteamientos que se contienen en los sesenta puntos para la reforma político-electoral, que fueron resultado del denominado Seminario del Castillo de Chapultepec, en los temas sobre el financiamiento y los gastos de campaña y, las condiciones de equidad en los medios de comunicación.

Respecto a la propuesta que plantea la fijación arbitraria de un peso por elector para estimar el tope de gastos de campaña en cada una de las elecciones federales no resulta en modo alguno realista, salvo la elección presidencial, cada una de las campañas electorales para diputados y senadores, se desarrollan en ámbitos territoriales completamente diferenciados entre sí y que requieren de muy diversas estrategias por parte de los partidos políticos y sus candidatos. En el caso de la campaña presidencial, un tope de esta magnitud presentaría serias dificultades a todos los partidos políticos para desarrollar sus actividades.

En cuanto a la propuesta para que se eliminen las donaciones de las personas morales, cabe señalar que en la actual legislación se prohíbe ya

¹⁴² *El Día*, núm. 12087 / año XXXIV / 17-I-96, p. 16; *El Día*, núm. 12088 / año XXXIV / 18-I-96, p. 16.

realizar aportaciones a los partidos políticos, a empresas mercantiles y al Estado y sus empresas paraestatales. Eliminar la posibilidad de que otro tipo de personas morales puedan aportar recursos a los partidos podría resultar inhibitorio, cuando al contrario, podría ser más conveniente establecer topes máximos de aportación a personas morales no mercantiles.

En el punto referente a que las aportaciones en especie deberlan ser cuantificables, tal disposición encontraría el inconveniente de hacer necesario que algún órgano de autoridad pudiera establecer los parámetros y valores necesarios para poder cuantificar objetivamente las aportaciones en especie, según la diversidad de formas que esta puede adoptar.

En cuanto al planteamiento de reformar la Ley de Radio y Televisión, para establecer que en los periodos de campaña electoral la administración de los tiempos del Estado la realice el IFE, no parece factible. Hay que recordar que el Estado dispone de estos espacios para otras muy diversas actividades. Además, trasladar dicha atribución al IFE, supondría duplicar estructuras administrativas con la misma función y objetivos, partiendo del supuesto de que ya existe la autoridad competente en la materia con todas las atribuciones y estructura administrativa y operativa para ello. Si fuera el caso, la ley o la autoridad competente podría establecer un porcentaje razonable de los tiempos oficiales para ser administrados y distribuidos por la autoridad electoral tanto para su uso de los partidos políticos como de sus propios programas.

Respecto del planteamiento acerca de que el IFE este obligado a elaborar programas con objetivos de educación y fomento de la cultura democrática, cabe decir que la propuesta omite que la obligación a que

alude se encuentra ya contenida en la legislación electoral y su ejecución se realiza de conformidad con los programas institucionales aprobados.

En lo que se refiere a la propuesta de que el IFE organice un programa especial para debates y discusión de plataformas electorales, es de señalarse que el Instituto bien podría facilitar tiempos para estos efectos y apoyar su realización; sin embargo, la decisión de desarrollar este tipo de encuentros, debe quedar a la decisión de los partidos políticos sin que pueda constituirse en una cuestión de carácter obligatorio.

En lo que corresponde al establecimiento del derecho de réplica obligatorio para la aclaración de los contenidos informativos y noticiosos de los medios de comunicación respecto de las actividades de los partidos políticos y sus candidatos, puede ser un importante instrumento para lograr la mayor democratización en las contiendas electorales. Sin embargo, no debe pensarse sólo en los partidos como sujetos activos del derecho de réplica. Así, cabe pensar cual sería la situación de instituciones o personas que pudieran ser atacadas en información difundida por algún partido político o candidato, que al tener la exclusividad de este derecho, colocarían en plena indefensión a las instituciones o personas atacadas. En todo caso, debe considerarse también la posibilidad de que éstas puedan ejercer el derecho de réplica ante ataques sin fundamento, dolosos o tendenciosos.

CONCLUSIONES

1. Un partido político es definido como una agrupación de individuos con una organización estable y una estructura a diferentes niveles, que participa en la lucha por el poder y en la formación de la voluntad política del pueblo, principalmente a través de los procesos electorales. Se distinguen tres tipos de teorías que explican el origen de los partidos políticos; las teorías "institucionales" explican el origen de los partidos políticos en relación con la evolución de los grupos parlamentarios; las teorías de "situación histórica" acentúan la importancia que tienen las crisis históricas en la formación de los partidos políticos; las teorías desarrollistas se caracterizan por vincular el surgimiento de los partidos con procesos globales de desarrollo y modernización.

Las funciones de los partidos en las democracias han sido clasificadas de dos maneras: la social y la institucional (la primera abarca la socialización política, la movilización de la opinión pública, la representación de intereses y la legitimación del sistema político; mientras que la segunda comprende el reclutamiento y la selección de élites, la organización de las elecciones y la formación y la composición de los principales órganos del Estado).

Para estudiar la dinámica de los partidos políticos se han elaborado diversas clasificaciones que intentan ordenar los sistemas de partidos en conjuntos relativamente coherentes, divididos entre el número de partidos que los conforman. La propuesta más significativa en este ámbito la realizó Giovanni Sartori: de partido único (Albania y la Unión Soviética hasta 1989);

partido hegemónico (México hasta 1988); partido predominante (Japón y Suecia hasta antes de la crisis del Partido Liberal Democrático Japonés y del Partido Socialdemócrata Sueco), bipartidismo (los Estados Unidos y el Reino Unido); pluralismo moderado (Italia, hasta antes de su más reciente reforma electoral), atomización (Malasia).

II. México vive un proceso de transición política. Durante décadas existió un sistema de partido hegemónico-pragmático (siguiendo la clasificación de Giovanni Sartori); pero su desgaste, la emergencia de una sociedad completa, diferenciada y plural, abrió paso a la germinal construcción de un sistema de partidos. Durante el proceso electoral federal de 1994 contendieron los siguientes partidos políticos: Partido Revolucionario Institucional (1929); Partido Acción Nacional (1939); Partido Popular Socialista (1948); Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (1954); Partido de la Revolución Democrática (1989); Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (1987); Partido del Trabajo (1990); Partido Verde Ecologista de México (1991) y, Partido Demócrata Mexicano (1978), bajo el registro de este partido actuó, con personalidad reconocida ante el Instituto Federal Electoral, la Unión Nacional Opositora (UNO).

III. El régimen político denota un conjunto definido de instituciones y las reglas del juego que regulan el acceso a los puestos de autoridad pública y sus ventajas en una sociedad particular. En México, las instituciones políticas formales pueden rastrearse hasta la Constitución de 1917, pero las "reglas informales del juego" se cristalizaron bastante tiempo después. Este sistema informal está estrechamente vinculado al establecimiento de un partido gobernante unificado y disciplinado, que debe sus recursos y disciplina al control exclusivo que ejerce sobre el aparato estatal. El

régimen político que se consolidó en los años treinta era básicamente autoritario; se trata de un sistema donde un Poder Ejecutivo fuerte subordina a los otros poderes (Legislativo y Judicial) y, el poder central predomina sobre las entidades federativas. Además, a pesar de la existencia de partidos de oposición, un partido dominante, controló de manera casi absoluta hasta muy recientemente, el Congreso de la Unión y en forma total las gubernaturas de los estados.

IV. Se entiende por financiamiento a los partidos políticos al proceso por el cual estas instituciones reciben recursos económicos, para llevar a cabo las funciones que tienen reservadas en las sociedades democráticas. Son dos los tipos de financiamiento a los partidos políticos que contempla la doctrina electoral: el que fluye por cauces de tipo particular (privado) y el que tiene su origen y articulación oficial (público), pudiendo presentarse una combinación de ambos (mixto). Dentro del financiamiento privado se distinguen las siguientes variantes: cuotas de afiliados, donativos, préstamos y créditos y, administración del patrimonio propio y la realización de actividades. El financiamiento público puede ser indirecto y directo. El primero consiste en los apoyos materiales que reciben los partidos para realizar sus actividades políticas y electorales. El segundo consiste en la ayuda financiera que el Estado otorga a los partidos de manera directa, con cargo al presupuesto público, de acuerdo con diversos criterios que son establecidos en las leyes electorales de cada país.

V. El control del financiamiento a los partidos políticos consiste en la fiscalización, inspección e intervención de determinados órganos del Estado o de la administración electoral en la actividad financiera de los partidos. El control sobre el financiamiento comprende tres aspectos básicos: las vías a

través de las cuales se lleva a cabo el control, el órgano de control y, las sanciones por el incumplimiento de las normas que regulan el financiamiento.

VI. La legislación comparada sobre financiamiento privado ha asumido diversas modalidades, ya sea para estimularlo o restringirlo. En el primer caso, se han dejado las aportaciones privadas a la libre voluntad de los donantes o han sido deducibles de impuestos; en el segundo, éstas se han limitado e incluso en algunos casos se han prohibido.

La legislación sobre financiamiento público a los partidos ha asumido igualmente diversas formas en distintos países, ya sea para contenerlo o impulsarlo, y se ha manifestado generalmente en forma compulsiva, al obligar a todos los ciudadanos a sostenerlos financieramente, estén de acuerdo con ellos o no, pero también voluntariamente, al solicitar que una parte de sus impuestos se apliquen a su sostenimiento. El financiamiento público a los partidos ha consistido, en unos casos, en reembolsos, subsidios o prestaciones del Estado a candidatos o partidos únicamente durante las campañas electorales, y en otros, en subvenciones o prestaciones a los partidos en periodos no electorales. Dicho financiamiento se les otorga directa o indirectamente, ya sea a las organizaciones mismas, a los candidatos o a los grupos parlamentarios, a fin de que éstos las transfieran a las organizaciones.

Se han establecido en otros países diversos controles a los distintos sistemas de financiamiento, privado y público, a que están sujetos los partidos políticos. Unas veces, al limitar sus ingresos y, principalmente, sus gastos; otras, al obligarlos a rendir cuentas de sus ingresos y los egresos

antes de la jornada electoral, ante las autoridades respectivas a fin de que éstas los publiquen oportunamente para orientar el sentido del voto ciudadano; las últimas, al obligar a los electos a presentar su declaración patrimonial así como la de sus ingresos anuales para hacerlas igualmente públicas.

VII. A partir de 1977, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce a los partidos políticos como entidades de interés público, por lo que el Estado se ha visto obligado a proporcionarles diversas modalidades de financiamiento público para el desarrollo de sus actividades, así como a darles acceso en forma permanente a los medios de comunicación social.

El código electoral vigente en las elecciones federales de 1994 distingue distintas modalidades de financiamiento a los partidos políticos: a) financiamiento público; b) por militancia; c) de simpatizantes; d) autofinanciamiento; e) por fondos financieros, fondos y fideicomisos. Con respecto al financiamiento público se contemplan cinco modalidades: por actividad electoral; por actividades generales como entidades de interés público; por subgración del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de los partidos; por actividades específicas como entidades de interés público; para el desarrollo de los partidos políticos.

Por otro lado, la normatividad electoral secundaria también considera puntos relevantes para transparentar y controlar los apoyos financieros destinados a los partidos políticos: 1) fijar un tope para el gasto de las campañas políticas; 2) regula un órgano interno de los partidos, responsable

de administrar sus recursos, 3) establece un procedimiento para la presentación y revisión de los informes partidistas; 4) prevé la creación de una comisión de consejeros ciudadanos que dictaminarán dichos informes; 5) deja abierta la posibilidad de que cualquier órgano del IFE reciba las quejas sobre la mala utilización del financiamiento; 6) faculta al Tribunal Federal Electoral para sustanciar las impugnaciones vinculadas al tópico del financiamiento, al aplicar las sanciones correspondientes en los casos procedentes.

VIII. El proceso electoral federal de 1994 fue bastante accidentado debido a que ocurrieron diversos sucesos o eventos políticos que tuvieron influencia, en mayor o menor medida, en las tendencias electorales y en los propios resultados, destacando entre otros los siguientes: el surgimiento del conflicto armado en Chiapas; el asesinato del candidato del PRI, Luis Donaldo Colosio Murrieta, y su correspondiente sustitución a media campaña política por Ernesto Zedillo Ponce de León; la reforma constitucional de 1994 que generó una importante presencia de los ciudadanos en el Consejo General del IFE (a través de los consejeros ciudadanos); el debate político televisivo entre los tres principales candidatos presidenciales.

IX. En el proceso electoral federal de 1994, la inequidad en la competencia electoral se hizo presente, sobre todo, en el otorgamiento de prerrogativas de financiamiento público, en los topes y supervisión de los gastos de campaña y en la cobertura noticiosa de los medios electrónicos. Del financiamiento público total recibido por los partidos políticos, el partido en el poder recibió una cantidad casi igual (49.35) a la que en su conjunto recibieron los ocho partidos registrados en 1994.

Por otra parte, el tema de los gastos de campaña erogados por los partidos políticos en las elecciones federales de 1994 también resulta muy ilustrativo para efectos de la equidad. Los topes de gastos de campaña realmente no lo fueron. La cantidad total que pudo haber erogado un partido político en el conjunto de las campañas electorales (presidente de la República, diputados, senadores y asambleístas) fue de casi 922 millones de nuevos pesos. No obstante, la suma de los gastos de campaña de todos los candidatos de los nueve partidos políticos contendientes fue de 414,780,951 nuevos pesos. Lo que evidencia que todos los partidos políticos gastaron menos de la mitad de lo que pudo haber erogado cada uno de ellos en forma independiente, de acuerdo con el tope fijado. Las elecciones federales de 1994 aportan otros datos también ilustrativos desde el punto de vista de los gastos de campaña; de acuerdo con los informes presentados por los partidos políticos, el PRI erogó el 78.28 por ciento del total de los recursos gastados en dichas elecciones. Sin embargo, la concentración de recursos en manos del PRI se observa no sólo de manera agregada, sino en las diferentes elecciones que se celebraron: presidenciales (71.4); senadores (77.25); diputados (81.24); Asambleístas del Distrito Federal (77.73).

Con respecto a los controles sobre los gastos de campaña fueron inadecuados y extemporáneos. La supervisión de tales gastos y el financiamiento se inicia tres meses después del día de la jornada electoral, lo que lleva a que las posibles irregularidades se conozcan tiempo después del proceso electoral, no teniendo incidencia en su calificación. Asimismo, las revisiones a los gastos de los partidos por la autoridad electoral tienen fuertes limitaciones, ya que está no cuenta con facultades para realizar auditorías al interior de los partidos; muchas de las aportaciones no son

contabilizadas, como aquellas realizadas en especie o por los candidatos; otras tienen el carácter de anónimas y, asimismo, los partidos políticos no tienen obligación de llevar libros contables ni tampoco de señalar la fuente u origen de los recursos erogados en las campañas políticas, etc. Así las cosas, fue prácticamente imposible que la autoridad electoral hubiera podido constatar, veraz y objetivamente, lo que en realidad ocurrió en las pasadas elecciones federales en gastos de campaña. Sin embargo, del primer ejercicio de fiscalización a los ingresos y gastos de los partidos políticos, pueden extraerse dos grandes conclusiones: subsiste una enorme asimetría, en cuanto a recursos que erosiona las condiciones de la competencia, y algunos partidos aún no son capaces de llevar de manera adecuada su propia contabilidad.

Por lo que hace a los medios electrónicos de comunicación, en algunas encuestas de opinión realizadas durante el proceso electoral de 1994, se concluye que el 86 por ciento de los mexicanos se informa casi exclusivamente a través de ellos. En consecuencia, es fácil deducir que cualquier desbalance en la cobertura noticiosa por parte de los medios electrónicos incide en la conformación de la opinión pública, traduciéndose en un desequilibrio en las condiciones de equidad de la competencia electoral. Para ilustrar lo anterior basten algunos datos en torno al tiempo de cobertura noticiosa respecto de las pasadas elecciones federales. En junio de 1994, es decir, dos meses antes del día de la jornada electoral, la desproporción en el tiempo de cobertura noticiosa entre los tres principales partidos con mayor presencia electoral era aproximadamente de tres a uno, es decir, el PRI recibía tres minutos de cobertura por cada minuto que recibían el PAN y PRD; ello sin considerar los desequilibrios relativos a la propia calidad de la información vertida. En la semana previa a la jornada

electoral, después de diversas exhortaciones y requerimientos por parte del Consejo General del IFE, los medios electrónicos mostraron algunos avances, llegando a una proporción en el tiempo de cobertura de menos de dos a uno y a la apertura de nuevos espacios.

X. Uno de los reclamos de los partidos de oposición en el proceso electoral federal de 1994 fue el manejo tendencioso de los programas gubernamentales (Pronasol y Procampo). Por ello, su solución se plantea como una necesidad impostergable para el sano tránsito a una competitividad electoral completa. De esta manera, atendiendo a los principios de certeza y de equidad, se hacen necesarias una mayor fiscalización por los propios partidos en la utilización de los recursos públicos, así como en el ejercicio e instrumentación de programas y otras gestiones gubernamentales, además de una más precisa tipificación de los delitos electorales.

XI. La regulación del financiamiento a los partidos políticos es un instrumento importante para contribuir a consolidar la democracia en México. Esa democracia deseada reclama igualdad de oportunidades entre los participantes en las competencias electorales, tomar conciencia de la influencia permitida y deseada de ciertos grupos de interés en la toma de decisiones públicas y la incentivación de la participación ciudadana en la vida política. Como puede desprenderse de lo que hasta aquí se ha mencionado lo ideal sería un equilibrio entre el financiamiento público y el privado, esto es; el suficiente financiamiento público para garantizar la independencia de los partidos y la igualdad de oportunidades en la competencia electoral y un monto de financiamiento privado que no aleje a los partidos de sus electores y que garantice que lo que éstos aportan no

vulnera ciertos principios democráticos. Todo lo anterior requiere mecanismos y procedimientos eficaces de fiscalización de los ingresos y los gastos de los partidos políticos.

XII. La equidad en las condiciones de la competencia se convirtió en uno de los temas más relevantes en las discusiones sobre la reforma electoral (aspecto medular de la reforma política del Estado), especialmente después de los comicios federales de 1994, cuando los partidos de oposición no argumentaron la existencia de fraude electoral, sino falta de condiciones adecuadas para competir equitativamente.

En la negociación sobre la reforma electoral, específicamente en el rubro relativo a las condiciones de la competencia electoral, los dirigentes de los partidos políticos con representación en el Congreso de la Unión y la Secretaría de Gobernación, concentraron su atención sobre todo en los montos y en las fórmulas de distribución de los fondos públicos y de los privados. También se discutió mucho sobre los topes que deben regir en los gastos de campañas, así como a los que deben estar sujetas las aportaciones privadas. Sin embargo, poco se reflexionó sobre la supervisión y control del financiamiento de los partidos lo que a la luz del caso Tabasco, resulta contradictorio, sobre todo porque han sido los gastos de esa campaña los que más controversia han suscitado. Las conclusiones alcanzadas en la instancia de trabajo para la reforma electoral solamente aluden de manera general a la necesidad de fortalecer los controles de vigilancia de las finanzas partidistas.

Otro tema relevante, sobre todo a raíz del caso Tabasco, es el de las sanciones que deben imponerse al partido o al candidato que viole las

disposiciones en materia de financiamiento, dado que sin sanciones efectivas y sin los instrumentos que permitan conocer las posibles infracciones, difícilmente se podrá lograr que la equidad rija en esta materia. Es por ello que el tema de las sanciones no se puede eludir, tal y como ocurrió en las conclusiones arribadas por los dirigentes de los partidos políticos y la Secretaría de Gobernación. La pregunta que debe formularse a este respecto es ¿qué efecto jurídico debe tener el hecho de que un partido o candidato rebase los topes de campaña?. Aquí hay un tema de controversia y litigio, ya que dependiendo del monto de la violación, las sanciones podrían ir desde la simple amonestación, hasta la pérdida del registro del partido político o de la candidatura en cuestión.

XIII. Las propuestas de algunos sectores políticos y sociales, planteadas en el marco de la discusión sobre la reforma electoral, para sortear la inequidad que resulta de la actual ley electoral son variadas y de diversa naturaleza, pero en general todas responden a la problemática surgida en las elecciones federales de 1994. La gran mayoría de las propuestas plantean reforzar las partidas igualitarias otorgadas, por vía de las prerrogativas, para que disminuya la acusada diferencia entre los partidos, derivada de una fórmula de acentuada proporcionalidad. Asimismo, plantean un acceso equitativo para los partidos políticos a los medios electrónicos, que ciertamente no significa que las coberturas noticiosas deban asignarse iguales, sino que las informaciones que se vicrtan sean veraces y que permitan conocer objetivamente y en forma completa lo que cada partido y candidato proponen y, en caso contrario, que unos y otros tengan un claro derecho de rectificación o de réplica. En materia de topes y supervisión de gastos de campaña las propuestas son muy claras: disminuir los topes a un monto razonable y que la supervisión se profesionalice con auditores

independientes, de tal suerte que se pueda verificar con certeza el origen y el destino de cada peso que reciban o que eroguen los partidos políticos.

Una futura reforma a la normatividad del financiamiento a los partidos políticos deberá estar orientada a limitar el financiamiento público, fomentar las aportaciones privadas y, posibilitar una máxima transparencia sobre los ingresos y los gastos de los partidos.

XIV. La reforma electoral de 1996 contempla un esquema de financiamiento a los partidos políticos que privilegia los recursos públicos sobre los privados, en una proporción del 90 y el 10 por ciento, respectivamente. Empero, en la medida en que el sistema de partidos vaya consolidándose, el financiamiento público tendrá que disminuir paulatinamente su presencia frente a las aportaciones privadas, con el propósito de evitar la problemática surgida en otros países: el aislamiento de las organizaciones partidistas de la sociedad, la ausencia de organizaciones locales de los partidos para contactar con los electores, a fin de desarrollar actividades encaminadas a obtener su apoyo económico y, el reforzamiento del poder de las burocracias centrales de los partidos, debido a que son las responsables de manejar los fondos públicos.

Además, la evolución política de un gran número de países europeos donde se adoptó en su momento el financiamiento público a los partidos políticos ha venido a poner de relieve que no ha sido capaz, por sí mismo, de evitar la aparición de los fenómenos políticamente patológicos (falta de transparencia, dependencia de los grupos de presión, desigualdad de oportunidades, etc.), que se pensaba podrían controlarse por medio de la implantación de dicho financiamiento.

La hegemonía del financiamiento público a los partidos políticos ha reproducido y, a veces agravado, las corruptelas que se imputaban al exclusivo financiamiento privado, a través de una serie de prácticas que se han suscitado en algunos países. Ello ha supuesto una vuelta al financiamiento privado, que además parece contar, con un mayor grado de legitimación en los momentos de crisis económica y de resurgimiento de planteamientos propios del Estado mínimo.

No obstante la dialéctica financiamiento público/financiamiento privado puede llegar a ser falaz, debiendo optarse por un financiamiento mixto, caracterizado por un cierto equilibrio entre ambos tipos de financiamiento que, en la actualidad, en el país no existe, pues hay una proporción 90-10. Por ello, sería necesario establecer límites para que los recursos públicos comprometan gradualmente a los partidos políticos a esforzarse por el apoyo financiero de sus miembros y simpatizantes. El límite recomendable es que el financiamiento público no sea superior al 50 por ciento del financiamiento privado, partiendo del principio que éste realizado con publicidad y transparencia, no conduce necesariamente a aumentar el grado de corrupción política.

Son tres los principales métodos que algunos países han utilizado para incrementar y regular el financiamiento privado: reducir el financiamiento público, el empleo de los matching funds y, el mecanismo de topes porcentuales que es empleado en Alemania. La limitación o reducción del financiamiento público es uno de los mecanismos más usados. El sistema consiste en no otorgar financiamiento público para todas las actividades de los partidos políticos, principalmente las ordinarias y,

establecerlo solamente para actividades electorales relativas a los gastos de campaña. Otra forma de reducir el financiamiento público es limitar sensiblemente los periodos de campaña electoral. Existe otro método que consiste en aumentar el financiamiento publico indirecto sobre el directo, con la intención de que el Estado no tenga que entregar periódicamente grandes sumas de dinero a los partidos politicos. El método del matching funds, usado en Estados Unidos, es una forma inteligente de limitar el financiamiento público, que consiste en otorgar un subsidio público igual al monto recolectado en el financiamiento privado. Por otra parte, el método alemán aplica la imposición de topes al financiamiento público, observando alguna relación de proporción con el financiamiento privado, en Alemania el porcentaje es del 50 por ciento.

Por lo que se refiere a la transparencia de los ingresos y los gastos de los partidos, el Instituto Federal Electoral debería tener facultad constitucional, para averiguar el origen y el uso de los recursos de los partidos nacionales. El artículo 41 de la Constitución debería decir claramente que los ingresos y los gastos de los partidos nacionales estarán sujetos a la fiscalización del IFE, pudiendo éste realizar las averiguaciones necesarias para comprobar las declaraciones que realicen aquéllos, de lo cual se desprenderían las responsabilidades correspondientes. Ello debe completarse con un sistema de sanciones eficaz.

Asimismo, sería conveniente introducir la disposición referente a que los partidos tendrían la obligación de rendir sus informes contables anuales también ante sus propios militantes y, ante un eventual desacuerdo con ellos, se debería prever la existencia de un recurso partidario interno para su impugnación, la cual podría ser ejercitada mediante la acción colectiva de

algún número mínimo de militantes. Una medida como la que se propone ayudaría a preservar no sólo la transparencia interna en el destino de los recursos con los que cada partido cuenta, sino que además contribuiría a reforzar la democracia interna de esas organizaciones.

Finalmente, es conveniente comentar que aún en las democracias con una larga experiencia, las normas relativas al financiamiento a los partidos políticos, continúan siendo una fuente inagotable de controversia y litigio, por lo que en México, donde aún no hay aprobación generalizada de la normatividad respecto a las condiciones de la competencia electoral, es previsible que se susciten polémicas en la academia, partidos políticos, medios de comunicación y en la literatura especializada por escribirse.

BIBLIOGRAFÍA

- ALCOCER, V. Jorge (Compilador), *Dinero y partidos. Propuestas para regular los ingresos y gastos de los partidos políticos*, México, CEPNA, S. C / Nuevo Horizonte Editores, S. A. de C. V. / Fundación Friedrich Ebert, 1993, 239 pp.
- ALEMÁN, Velasco Miguel, *Las finanzas de la política*, México, Diana, 1995, 591 pp.
- AGUIRRE, Pedro et al, *Una reforma para la democracia. Argumentos para el consenso*, México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 1995, 154 pp.
- ANDRADE, Sánchez Eduardo, *Introducción a la ciencia política*, México, Harla, 1983, 263 pp.
- ARREDONDO, Ramírez Pablo, "Opacidad en la ventana electrónica: el proceso electoral de 1988 en los noticieros televisivos", en *Así se calló el sistema. Comunicación y elecciones en 1988*, México, Universidad de Guadalajara, 1991, pp.129-183.
- AUBET, José María, *Democracias desiguales. Cultura política y paridad en la Unión Europea*, España, Ediciones del Serbal, 1995, 614 pp.
- BARQUÍN, Álvarez Manuel, "Una propuesta razonada e imparcial en torno al financiamiento a los partidos políticos en México", en *Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1993, pp. 131-160.
- BERLÍN, Valenzuela Francisco, "Financiamiento de partidos políticos", en *Diccionario Electoral*, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), 1989, pp. 303-319.
- BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989, 138 pp.
- _____ et al, *Diccionario de política*. t. 2, México, Siglo XXI Editores, Séptima Edición, 1994, p. 1362.

BON, Pierre. "Aspectos recientes del control de las campañas electorales en Francia", en *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo, Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Tribunal Federal Electoral, Instituto Federal Electoral, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1993, pp. 579-611.

BORJA, Rodrigo. *Derecho político y constitucional*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991, 365 pp.

CALDERÓN, Alzati Enrique y CAZÉS, Daniel (Coords.). *Las elecciones presidenciales de 1994*, México, La Jornada Ediciones-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades / UNAM, 1996, 269 pp.

CÁRDENAS, Gracia Jaime. "Financiamiento privado", *Memoria del Foro para la Reforma Electoral*, México, Instituto Federal Electoral, 1993, pp. 20-23.

_____. *Partidos políticos y democracia*, México, (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática), núm. 8, Instituto Federal Electoral, 1996, 53 pp.

CASTILLO, Vera Pilar del, *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, Siglo XXI de España, 1985, 306 pp.

CHARLOT, Jean. *Los partidos políticos*, México, Hispánicas, 1987, 246 pp.

COTARELO, García Ramón. "Partidos y democracia", en *Aspectos Jurídicos del financiamiento de los partidos políticos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1993, pp. 21-32.

CURZIO, Gutiérrez Leonardo (Coord.). *La oferta electoral de los partidos políticos. Rumbo a las elecciones del 21 de agosto*, México, Triana Editores, 1994, 334 pp.

DUVERGER, Maurice. *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, 461 pp.

FEMAT, Ramírez Roberto. *Los partidos políticos, Época actual*, México, Joaquín Porrúa, S.A. de C.V., 1985, 78 pp.

GARCÍA, Pelayo Manuel, *El Estado de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1986, 217 pp.

HINOJOSA, Óscar, "Partidos políticos. Financiamiento público, privado y secreto", en ALCOGER, Jorge y MORALES, Rodrigo, *La Organización de las elecciones. Problemas y proyectos de solución*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades de la UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 1994, 79-118 pp.

HORN, Hans-Rudolf, "Vías alemanas a un financiamiento de los partidos políticos indicadas por el antagonismo entre legislación y jurisdicción", en *Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1993, pp. 59-77.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, *1994 tu elección. Memoria del proceso electoral federal*, 1995, 429 pp.

LEVUSH, Ruth (Coord.), *Financiamiento de campañas en países extranjeros*, EUA, Biblioteca Legislativa del Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica, 1991, trad. CANO, Gutiérrez María Teresa, México, Cuadernos de Apoyo, núm. 17, Biblioteca de la Cámara de Diputados, 1993, 48 pp.

MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio, *Los partidos políticos*, México, Porrúa, 1985, 155 pp.

MIJANGOS, Borja María de la Luz, "El control sobre el financiamiento a los partidos políticos", en *Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1993, pp. 199-216.

MONTERO, Zendejas Daniel, *Estado, democracia y partido*, México, B. Costa-Amic Editor, 1979, 269 pp.

NOHLEN, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, 409 pp.

OSORIO, Marbán Miguel, *Los grandes cambios. PRI, PNR y PRM. PNR, PRM y PRI*, México, Estudios Políticos-Coordinación Nacional de Estudios Históricos, Políticos y Sociales, Editorial Hersa, S. A., 1984, 314 pp.

PANTOJA, Morán David, "La constitucionalización de los partidos políticos. Un marco teórico para su discusión y explicación, con algunas referencias al derecho positivo", en *El régimen constitucional de los partidos políticos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1975, pp. 45-83.

PATIÑO, Camarena Javier, *Derecho electoral mexicano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994, 576 pp.

PROVENCIO, Enrique, "La política social 1989-1994", en PASCUAL, Moncayo Pablo (Coord.), *Las elecciones de 1994*, México, Cal y Arena, 1995, pp. 65-101.

RODRÍGUEZ, Araujo Octavio, *La reforma política y los partidos en México*, México, Siglo XXI Editores, 1984, 353 pp.

_____, *Partidos políticos*, México, (Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas), núm. 42, Coordinación de Humanidades, UNAM, 1986, 31 pp.

SARTORI, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*, volumen I, Madrid, Alianza Editorial, 1980, 414 pp.

TREJO, Delarbre Raúl, "Equidad, calidad y competencia electoral. Las campañas de 1994 en la televisión mexicana", en PASCUAL, Moncayo Pablo (Coord.), *Las elecciones de 1994*, México, Cal y Arena, 1995, pp. 105-126.

_____, "Equidad electoral", *En busca de un consenso para la reforma del Estado*, México, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, 1995, pp. 91-102.

VALDÉS, Leonardo, *Sistemas electorales y de partidos*, México, (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática), núm. 7, Instituto Federal Electoral, 1995, 54 pp.

WEBER, Max, *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984, 1237 pp.

WILCOX, Clyde, "La experiencia de los Estados Unidos en la regulación financiera de las campañas políticas", en *Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1993, pp. 117-127.

WOLDENBERG, José, "Los partidos políticos en un momento de transición política: el caso de México", en DUTRÉNIT, Silvia y VALDÉS, Leonardo (Coords.), *El final de siglo y los partidos políticos en América Latina*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora-UAM Iztapalapa, 1994, 51-70 pp.

HEMEROGRAFÍA

AGUIRRE, Pedro et al, "Las reglas electorales en el mundo", *etcétera*, núm. 116, México, 20-IV-95, p. 22.

"Asambleas nacionales (principales reformas)", en Reforma interna PRI, (Informe Especial), *El Financiero*, año XIV / núm. 3739 / 25-VI-95, p.53.

BECERRA, Chavéz Pablo Javier, "Entre el autoritarismo y la democracia. Las reformas electorales del sexenio de Salinas", *Polis* 94. Estudios teóricos, urbano-rurales y político-electorales, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa, 1995, pp. 139-160.

BLANCO, Valdés Roberto L., "La problemática de la financiación de los partidos políticos en España: regulación jurídica y propuestas de reforma", *Revista de Estudios Políticos* (nueva época), núm. 87, Madrid, enero-marzo de 1995, pp. 163-197.

CANO, Arturo, "La siembra de los votos. El retorno de los subsidios", en (Enfoque), pp. 3-9, *Reforma*, año I / núm. 213 / 3-VII-94.

"Compromisos para un Acuerdo Político Nacional", en Perfil de *La Jornada*, año once / núm. 3721 / 18-I-95, pp. I-IV.

"Conclusiones alcanzadas en la Secretaría de Gobernación por el Partido Revolucionario Institucional, el Partido de la Revolución Democrática y el Partido del Trabajo, en materia de reforma electoral y reforma política del Distrito Federal", *El Nacional*, año LXVII tomo XI / núm. 24, 144 / 22-IV-96, pp. I-V.

CURZIO, Gutiérrez Leonardo. "Las elecciones de Tabasco o la comedia de las equivocaciones", *El Cotidiano*, año 12 / núm. 75, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, marzo-abril de 1995, pp. 19-24.

Diario Oficial de la Federación, tomo CDLXI / núm. 6 / 10-II-92, pp. 7-8.

Diario Oficial de la Federación, tomo CDLXXII / núm. 17 / 26-I-93, pp. 2-4.

Diario Oficial de la Federación, tomo CDLXXIV / núm. 11 / 17-I-94, pp. 2-3.

Diario Oficial de la Federación, tomo CDLXXXV / núm. 5 / 7-II-94, pp. 2-7.

Diario Oficial de la Federación, tomo CDXCI / núm. 7 / 8-VIII-94, pp. 2-3.

Diario Oficial de la Federación, tomo DVII / núm. 8 / 11-XII-95, p. 2-21.

"Discurso pronunciado por el candidato del PRI a la presidencia de la República durante el acto conmemorativo del LXV aniversario de ese instituto político", en Testimonios y Documentos, *El Día*, año XXXII / núm. 11416 / 7-III-94, pp. 18-19.

El Día, núm. 12087 / año XXXIV / 17-I-96, p. 16.

El Día, núm. 12088 / año XXXIV / 18-I-96, p. 16.

El Financiero, año XII / núm. 3442 / 24-VIII-94, p. 45.

El Mercado de Valores, año LIV, núm. 2, Nacional Financiera, México, febrero de 1994, p. 77.

El Nacional, año LXVI-tomo XII / núm. 23806 / 16-V-95, p. 7.

El Universal, año LXXX-tomo CCCXVII / núm. 28,751 / 25-VI-96, p. 7.

Excelsior, año LXXVII-tomo I / núm. 27979 / 15-II-94, p. 39-A.

IBARRA, María Esther et al. "Los partidos minoritarios. ¿Alternativa o comparsas?", México, *Macrópolis*, año III / núm. 124 / 1-VIII-94, pp. 6-25.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, *Gaceta electoral*, núm. 16, 1995, pp. 41-104.

"Financiamiento público a los partidos", en *Foro Electoral*, año II, núm. 11, Órgano del Instituto Federal Electoral, 1992, pp. 68-70.

"Historia del partido. Trayectoria y proyección del Partido Revolucionario Institucional en 54 años al servicio de la patria", *La República*, edición especial de aniversario, núm. 440, México, Partido Revolucionario Institucional, febrero-marzo de 1983, pp. 8-18.

LABASTIDA, Julio, "México: transición democrática y reforma económica", *Revista Mexicana de Sociología*, año LIII / núm. 2, México, Abril-Junio de 1991, pp. 127-139.

La Jornada, año seis / núm. 2243 / 10-XII-90, p. 3.

MARTÍNEZ, Assad Carlos, "Partidos políticos y reforma definitiva", *El Universal*, año, LXXX-tomo CXVII / núm. 28, 751 / 25-VI-96, p. 7.

MASSIEU, Trigo Yolanda Cristina, "Campesinos, votos y elecciones en el México de 1994", *El Cotidiano*, año 10 / núm. 65, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, noviembre de 1994, pp. 147-153.

MIRÓN, Lince Rosa María, "Financiamiento y campañas en Estados Unidos", *Ideas Políticas*, núm. 3, año I, México, Cambio XXI Fundación Mexicana, A. C., Centro de Estudios Políticos, septiembre-noviembre de 1992, pp. 29-47.

MOLINAR, Horcasitas Juan y WELDON, Jeffrey A., "Programa Nacional de Solidaridad: determinaciones partidistas y consecuencias electorales", *Estudios Sociológicos*, vol. XII / núm. 34, México, Colegio de México, enero-abril de 1994, pp. 155-181.

"Ordenador. Las Asambleas del PRI", en *El PRI, la "línea" refundada*, (Informe Especial), año 2 / núm. 146, p. 7, *El Financiero*, año 2 / núm. 2912 / 6-III-93.

"Ordenador. Remiendos electorales (1910-1994)", en *Reforma electoral: última llamada*, (Informe Especial), *El Financiero*, año XV / núm. 3938 / 14-I-96, p. 59.

PÉLÁEZ, Ferrusco Mercedes, "La reforma electoral en el año de las elecciones", *Gobiernos*, núm. 3, México, Secretaría de Gobernación, agosto-septiembre de 1994, pp. 121-135.

Proceso, núm. 1023 / 10-VI-96, pp. 6-11.

Proceso, núm. 1026 / 30-VI-96, pp. 6-12.

"Propuesta partidista", *Época*, núm. 245, México, 12-II-96, pp. 24-25.

REYNOSO, Angulo Victor Manuel, "Partido Acción Nacional", (Sección Ideas), *Excélsior*, año LXVIII-tomo IV / núm. 28,149 / 5-VIII-94, pp. 1-4.

"Rumbo a la reforma electoral y del DF", *El Nacional*, año LXVII-tomo XI / núm. 24,151 / 29-IV-96, pp. XII-XIV.

SÁNCHEZ, Gutiérrez Arturo, "Reformas para la credibilidad", *Gobiernos*, núm. 2, México, Secretaría de Gobernación, junio-julio 1994, pp. 94-100.

SANTIAGO, Castillo Javier, "La reforma legal sobre prerrogativas a los partidos políticos 1993-1994", *Polis 94*. Estudios Teóricos, urbano-rurales y político-electorales, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa, 1995, 161-179.

"La regulación jurídica del financiamiento de los partidos políticos en México (1963-1990)", *Polis 93*. Anuario de sociología, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa, 1994, pp. 75-98.

"Partido de la Revolución Democrática", (Sección Ideas), *Excélsior*, año LXVIII-tomo IV / núm. 28,149 / 5-VIII-94, pp. 1 y 3.

TREJO, Delarbre Raúl, "1994: el voto de la prensa", *Nexos*, año 17 / vol. XVII / núm. 204, México, diciembre de 1994, pp.16-19.

VÁLDES, Leonardo, "El sistema de partidos en México", (Sección Ideas), *Excélsior*, año LXVIII-tomo IV / núm. 28,149 / 5-VIII-94, p. 2.

DOCUMENTOS

"(CIRT): elecciones 1994". México, Mitofsky International-Buro de Investigaciones de Mercados SA de CV (BIMSA), 1994, 31 pp.

"Nacimiento del Partido Verde Ecologista de México", México, Mecanoscrito, PVEM, octubre de 1993, 2 pp.