



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"LA TRANSPARENCIA EN EL FINANCIAMIENTO DE LOS
PARTIDOS POLITICOS EN MEXICO"

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
BELEN ADRIANA PEÑA MARTINEZ



ASESOR: LIC. JUAN CARLOS RUIZ ESPINDOLA

MEXICO, D.F.

2004



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.



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE

MÉXICO

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E

Muy Distinguido Señor Director:

La alumna PEÑA MARTÍNEZ BELÉN ADRIANA, inscrita en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "LA TRANSPARENCIA EN EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO", bajo la dirección del suscrito y de el Lic. Juan Carlos Ruiz Espíndola, para obtener el título de Licenciada en Derecho.

El Lic. Ruiz Espíndola en oficio de fecha 26 de mayo de 2004, me manifiesta haber aprobado la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento, suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional de la compañera de referencia.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, D.F., 8 de junio de 2004.

LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI
DIRECTOR DEL SEMINARIO.

**NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad FEM/*mpm*



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
DIRECCIÓN
OFICIO No. 3476/10/FD/2001

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO
DE DERECHO CONSTITUCIONAL
DE LA FACULTAD DE DERECHO
P R E S E N T E.

Autorizo al Lic. Juan Carlos Ruiz Espíndola para que asesore a la alumna Belén Adriana Peña Martínez en la elaboración de la tesis profesional titulada: "La Transparencia en el Financiamiento de los Partidos Políticos en México".

Reciba un cordial saludo.

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Ciudad Universitaria, a 18 de octubre de 2001
EL DIRECTOR



FERNANDO SERRANO MIGALLÓN

c.c.p.- Lic. Juan Carlos Ruiz Espíndola. Para su conocimiento
c.c.p.- Rafael Guillermo Sánchez.

Juan Carlos Ruiz Espíndola

Ciudad de México, 26 de mayo de 2004.

**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO,
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL
DE LA FACULTAD DE DERECHO,
PRESENTE.**

Distinguido señor Director:

Me es grato someter a su consideración el proyecto de tesis titulado "LA TRANSPARENCIA EN EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO" elaborado por la alumna BELÉN ADRIANA PEÑA MARTÍNEZ, para que, de estimar usted procedente su autorización, continúe con los trámites que correspondan.

Reciba las muestras de mi consideración distinguida.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'J. C. Ruiz Espíndola', written in a cursive style.

Profesor de asignatura de la Facultad de Derecho de la
Universidad Nacional Autónoma de México.

A DIOS...“Yo soy el camino, la verdad y la vida...”

A LA UNIVERSIDAD...Por confiar en mí.

A MI MADRE...Por su amor y paciencia inagotables.

A MI PADRE...Por enseñarme que siempre puedo ser mejor.

A MI HERMANO...Por estar siempre a mi lado.

A TI...



LA TRANSPARENCIA EN EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO.

INTRODUCCIÓN.

CAPÍTULO I CONCEPTO Y NATURALEZA JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

1.1	Concepto.....	1
1.2	Naturaleza jurídica.....	11
1.3	Orígenes y evolución de los Partidos Políticos.....	15
1.4	Sistemas de Partidos.....	21
1.4.1	Sistema de Partido Único.....	24
1.4.1.1	Partido Hegemónico.....	25
1.4.1.2	Partido Predominante.....	26
1.4.2	Bipartidismo.....	27
1.4.3	Sistema Pluralista.....	27
1.4.3.1	Pluralismo Moderado.....	28
1.4.3.2	Pluralismo Polarizado.....	29
1.4.4	Partidos Gubernantes y Partidos de Oposición.....	32

CAPÍTULO II ANTECEDENTES DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO.

2.1	Antecedentes Constitucionales y legales.....	34
2.1.1	La Constitución de Cádiz de 1812.....	35
2.1.2	La Constitución de Apatzingán de 1814.....	40
2.1.3	El Acta Constitutiva de la Nación Mexicana de 1824.....	43
2.1.4	Las Siete Leyes Constitucionales de 1836.....	47
2.1.5	Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843.....	49
2.1.6	La Constitución de 1857.....	51
2.1.6.1	Ley Orgánica Electoral de 1857.....	55
2.1.6.2	Ley Electoral de 1901.....	56
2.1.6.3	Ley Electoral de 1911.....	57
2.1.6.4	Leyes Electorales de 1916 y 1917.....	57
2.1.7	La Constitución de 1917.....	58
2.1.7.1	Ley Electoral de 1918.....	60
2.1.7.2	Decreto del Presidente Portes Gil.....	60
2.1.7.3	Ley Electoral de 1946.....	62
2.1.7.4	Reforma Electoral de 1949.....	63
2.1.7.5	Ley Electoral de 1951.....	63
2.1.7.6	Reforma Electoral de 1963.....	63
2.1.7.7	Ley Electoral de 1973.....	64
2.1.7.8	Ley Electoral de 1977.....	64
2.1.7.9	Código Federal Electoral de 1986.....	69
2.1.7.10	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990.....	72
2.1.7.11	Reforma Electoral de 1993.....	77
2.1.7.12	Reforma Electoral de 1996.....	83

CAPÍTULO III DERECHO COMPARADO.

3.1	El financiamiento de los Partidos Políticos en América.....	91
3.1.1	Estados Unidos.....	91

3.1.2	Argentina.....	98
3.1.3	Uruguay.....	105
3.2	El financiamiento de los Partidos Políticos en Europa.....	111
3.2.1	Alemania.....	111
3.2.2	España.....	120
3.2.3	Reino Unido.....	127

CAPITULO IV REGIMEN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y SU PROCESO DE CONSTITUCIÓN.

4.1	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	133
4.2	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.....	137
4.2.1	Los requisitos exigidos para el registro definitivo.....	137
4.2.2	Documentos básicos de los Partidos Políticos.....	141
4.2.2.1	Declaración de Principios.....	141
4.2.2.2	Programa de Acción.....	145
4.2.2.3	Estatutos.....	145
4.2.2.4	Plataforma electoral.....	149
4.2.3	Derechos y obligaciones de los Partidos Políticos.....	149
4.2.4	Pérdida del registro.....	155
4.3	Relación de los Partidos Políticos que cuentan con registro y de las Agrupaciones Políticas que aspiran al mismo.....	156

CAPÍTULO V LA FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO.

5.1	Prerrogativas de los Partidos Políticos.....	161
5.2	Financiamiento Público.....	165
5.2.1	Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes.....	168
5.2.2	Para gastos de campaña.....	171
5.2.3	Por actividades específicas como entidades de interés público.....	171
5.3	Financiamiento Privado.....	176
5.3.1	Por la militancia.....	177
5.3.2	De simpatizantes.....	178
5.3.3	Autofinanciamiento.....	180
5.3.4	Por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.....	181
5.4	Supervisión del financiamiento de los Partidos Políticos.....	182
5.4.1	Informes anuales y de campaña.....	183
5.4.2	Topes a los gastos de campaña.....	189
5.4.3	Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas.....	193
5.5	Financiamiento y alianzas en los Partidos Políticos de nueva creación.....	216
5.6	Financiamiento en las precampañas.....	222

ANEXO 1 JURISPRUDENCIAS Y TESIS RELACIONADAS

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN

Cuando los políticos necesitan dinero y el dinero necesita influencia política, ambos no pueden mantenerse alejados por mucho tiempo. La compra de la voluntad política por quienes detentan el poder económico y la búsqueda de medios financieros para alcanzar o mantener el poder político, no es un fenómeno nuevo, por el contrario ha sido siempre una constante histórica.

Muchos son los motivos que han provocado que los partidos políticos necesiten cada vez más recursos económicos: un incremento notable de los gastos electorales debido a la propaganda electoral en los medios de comunicación; la necesidad de contar con asesores que auxilien en la toma de decisiones políticas y la falta de una militancia participativa económicamente, son algunas de ellas.

Las relaciones entre dinero y política, en todo momento íntimas y complicadas, suelen permanecer en secreto absoluto y sin reglamentación detallada. Los intentos de regulación de esta materia, han precedido de fuertes escándalos de corrupción, de sobornos, de intereses ocultos y de una peligrosa intimidación que amenaza no solo la estabilidad del partido que se trata, sino la propia estabilidad política y económica de todo un país.

Descubrir la naturaleza de los objetivos de los partidos políticos, implica conocer cuáles son las fuentes de su financiamiento, más que su plataforma o ideología; solo así es posible predecir a cuál o cuáles intereses protegerá en dado caso de que acceda al poder.

El financiamiento público y privado a los partidos encuentra su fundamento en muchos argumentos válidos, entre los cuales los más rescatables son garantizar la igualdad de oportunidades que provoque una verdadera competencia electoral; la independencia y autonomía de los partidos con relación a los grandes intereses particulares; evitar que los partidos queden sujetos a los apoyos del Estado dejando de lado sus relaciones con la ciudadanía; en fin, todos ellos aceptables pero no todos aplicables a la realidad mexicana.

Desde el año de 1963 se comenzaron a otorgar a los partidos determinadas exenciones de impuestos. Es hasta la Ley Federal Electoral de 1973, cuando se incorporan en un capítulo especial, las llamadas prerrogativas de los partidos políticos, a efecto de cumplir cabalmente con las tareas encomendadas a su cargo, entre ellas fomentar la conciencia democrática de la ciudadanía. Se adicionaron las franquicias telegráficas y postales así como el acceso a la radio y la televisión en tiempos electorales.

En 1977 se hizo permanente el acceso a los medios de comunicación, se ampliaron las exenciones fiscales y se regularon a detalle las franquicias postales y telegráficas; se lograron apoyos a las tareas editoriales y se dispuso que los partidos deben de contar en forma equitativa de ciertos recursos para lanzarse a la conquista del sufragio durante los procesos electorales, tales como carteles, folletos o espacios para propaganda. Luego entonces, los apoyos eran básicamente en especie, es hasta 1987 cuando se contempla un apoyo en efectivo en proporción al número de votos obtenidos.

El tema del financiamiento de los partidos políticos, sin rayar en la exageración, constituye un punto toral para los propios partidos y su influencia social y lo que es más importante, para la legitimidad y bienestar del sistema democrático.

El fortalecimiento de los partidos políticos ha sido consecuencia e impulso para la transición democrática de México. La democratización del país ha significado, sobre todo, construcción y consolidación de los partidos políticos y, al mismo tiempo, han sido éstos los vehículos para la expresión de la pluralidad política del país.

Los partidos políticos se han convertido en canales exclusivos mediante los cuales los electores eligen a los gobernantes y constituyen elementos indispensables en la democracia y el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos. A lo largo de todo el proceso, los partidos erogan gastos que en mayor parte sufraga el Estado por medio de los contribuyentes y el erario público. Mantener la democracia tiene un alto precio, en contraste con otros sistemas aparentemente menos costosos, pero que comprometen la estabilidad y legitimidad política.

La reforma de 1996 buscó aumentar el financiamiento público para crear equidad en la competencia y limitar la tentación de los partidos para recurrir a fuentes ilegales de recursos, pero a la par contribuyó, de manera indirecta, a encarecer el costo de las elecciones, no ha reducido la necesidad de los partidos para procurarse recursos adicionales, no se han incrementado las relaciones con la sociedad y las cifras de abstencionismo son cada vez mayores.

La regulación financiera no es un todo absoluto y perfecto, por el contrario, debe acoplarse y perfeccionarse constantemente. Actualmente los partidos son vigilados muy de cerca por los medios de comunicación más abiertos a la crítica, por ello los escándalos son más frecuentes y las condiciones políticas están cambiando. La opinión pública cada día está más inconforme con el financiamiento público a los partidos, ya que en vez de crear lazos sociales, solo han fomentado empresas familiares o simples membretes.

Si la tendencia sigue como hasta ahora, el financiamiento público de los partidos políticos debiera reducirse paulatinamente sin perder la equidad ganada pero "obligando" a los partidos a obtener recursos privados dentro del marco de la

ley y plenamente fiscalizados por mecanismos perfeccionados, solo de esta manera modificarían su actuar y buscarían otras alternativas para acercarse a la sociedad y ganar su confianza, lo que sin duda fortalecería el sistema de partidos. Los partidos políticos han abusado de sus ventajas económicas en perjuicio de quien confió en ellos a través de su voto.

Los procesos de fiscalización deben modificarse y adaptarse a los tiempos actuales, vigilando constante y no solo aleatoriamente, los ingresos y egresos de los partidos. Para ello resulta necesario replantear las funciones del personal avocado a esta tarea, independientemente de las reformas a la ley para solucionar paulatinamente las prioridades actuales, como la regulación financiera de las precampañas y el abuso de los medios de comunicación.

Resulta por demás importante y necesario señalar que la investigación realizada se enfocó exclusivamente a los partidos políticos nacionales, es decir, el estudio se centró en el ámbito federal y solo se hicieron algunas referencias en el ámbito local.

Para la realización del presente trabajo se emplearon el método descriptivo y el histórico, a efecto de medir y explicar el fenómeno de la transparencia en el financiamiento de los recursos de los partidos políticos, analizando la bibliografía consultada; el Diario Oficial de la Federación y diarios de circulación nacional, principalmente el Reforma; para poder generalizar los resultados y deliberar posibles alternativas de solución.

La exposición se estructura en cinco capítulos. El primero delimita el concepto y naturaleza jurídica de los partidos políticos. El segundo constituye una breve recopilación de los antecedentes legales del financiamiento de los partidos políticos, a partir de la Constitución de Cádiz y hasta la reforma de 1996. La tercera parte, proporciona aspectos importantes de derecho comparado, algunos resultaron inaplicables al caso mexicano por las diferencias económicas, políticas y sociales; y otros más denotaron avances importantes en nuestro sistema electoral, tal es el caso de Argentina. No obstante lo anterior, se obtuvieron referencias muy interesantes.

El capítulo cuarto establece el marco constitucional y legal actual de los partidos. Finalmente, el capítulo quinto pretende comunicar la estructura básica del sistema de fiscalización de los recursos de los partidos, haciendo uso de juicios y apreciaciones personales e indudablemente, de lo que se cuenta y no se cuenta legalmente, estructurando propuestas sin la intención de tomar posturas tendenciosas o manipuladoras.

Como objetivos se pretende evidenciar lagunas en la ley electoral y en el proceso mismo de fiscalización, así como priorizar el papel que los partidos políticos tienen, por un lado como canales irremplazables de comunicación e interacción entre la sociedad y el gobierno; y por otro lado, como responsables legal y socialmente de sus conductas.

A lo largo de la exposición, queda claro que el tema de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos no pretende una solución absoluta e inmediata, sino que constituye un área de oportunidad en constante evolución y sujeta a variables externas e intereses diversos, por ello las posibles soluciones aquí manifestadas, requieren de aplicación y consecuente valoración de las repercusiones que en determinado momento puedan constituir nuevos problemas a resolver.

CAPÍTULO I CONCEPTO Y NATURALEZA JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

1.1 Concepto.

Los partidos políticos son eje fundamental de cualquier ámbito político, incluso de los estados que no practican la democracia. Realizan funciones sociales y políticas tan especiales que hasta el momento no hay ninguna entidad capaz de sustituirlos. En consecuencia, el estado moderno es un estado de partidos, debido a la importancia de éstos últimos en la integración de los órganos de representación y de gobierno, y por supuesto sus funciones como intermediario entre el gobierno y la sociedad.

Los partidos considerados bajo la óptica del estado moderno, son aquellas organizaciones que cumplen con la función de agregación de intereses, función que anteriormente estaba en manos de unos pocos notables.

El término *partido* deriva del latín *partire*, *pars*, que significa dividir, parte; sin embargo, el término entra al vocabulario de la política hasta el siglo XVII.

Con un sesgo negativo, atribuido a su papel de “dividir” a la sociedad y de gobernar en beneficio de unos pocos, en la Edad Media los partidos fueron vistos con desconfianza y fueron culpados de la falta de convivencia pacífica. “La legitimación de los partidos en el orden político fue apoyada decididamente por dos fenómenos: el desarrollo del sufragio y el aumento y consolidación de los grupos sociales urbanos, tanto grupos medios como proletarios.”¹

El concepto de partido suele confundirse o utilizarse indistintamente con otras acepciones que si bien tienen puntos en común no pueden ser considerados como definiciones del primero. El ejemplo clásico de este fenómeno es el de facción. Facción deriva del verbo latino *facere* que significa actuar o hacer. Desde su inclusión en el lenguaje político, la palabra partido tuvo un significado menos agresivo que el de facción.

“La distinción entre partido y facción se establece con Bolingbroke, y con mayor claridad con Edmun Burke. Para el primero, los partidos reflejan una diferencia de principios y proyectos más allá de una facción, es decir, de los intereses personales de sus miembros. Burke, por su parte, define al partido como un conjunto de hombres unidos para promover, mediante su labor conjunta, el interés nacional sobre la base de algún principio particular acerca de cual de todos

¹ INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. CENTRO DE ASESORÍA Y PROMOCIÓN ELECTORAL CAPEL. *Diccionario Electoral*. T.II, 2ª ed., San José de Costa Rica, Ed. Agencia Española de Cooperación Internacional, 2000, (Serie Elecciones y Democracia), pág. 974.

están de acuerdo; al igual que Bolingbroke, distingue al partido de la facción al considerarlo como una organización con fines superiores a los puros intereses mezquinos por obtener puestos y emolumentos, pero a diferencia de aquél, Burke concibe al partido como una partición que ya no se produce entre súbditos y soberano, sino entre soberanos.”²

Al partido también se le equipara con el concepto de movimiento social. El movimiento social se constituye por corrientes fundadas en valores compartidos, dirigidos a redefinir la acción social, permaneciendo siempre en la esfera social reivindicando intereses u oponiéndose a las decisiones del gobierno. Los partidos en cambio, actúan directamente en la vida política por medio de una organización formal y con la finalidad de llegar al poder y mantenerse.

En 1912 un escritor alemán definió a los partidos como “grupos de interés encubiertos”.

Sus diferencias respecto a los grupos de interés radican en el hecho de que éstos tienen la función de articular intereses y los partidos la de su agregación. Los partidos políticos a diferencia de los grupos de presión y de interés, participan activamente en las elecciones y su objetivo es la obtención de cargos públicos. En ocasiones, la dirección de un partido estuvo tan entrelazada con la de un grupo de interés que resultaba difícil averiguar qué función era la más importante, es decir, no había distinción entre las funciones de agregación y articulación, esto sucedió principalmente en los partidos ideológicos. “El grupo de interés se ocupa solo de presionar al poder para obtener decisiones que le sean favorables; segundo, porque un partido elabora una concepción político-ideológica total, en cambio el grupo de presión sólo se preocupa por los problemas que le afectan; tercero, el partido tiene a la actividad política como su preocupación principal, mientras que el grupo de interés cuando presiona sólo ve a la actividad política como algo instrumental, debido a que se ocupa fundamentalmente en perseguir propósitos particulares, en general de carácter económico.”³

Para el orden jurídico definir lo que es un partido político tiene consecuencias positivas, pues a partir de su conceptualización se obtienen los criterios generales de interpretación de las normas que regulan su funcionamiento.

“La teoría ha llegado a señalar con escasa fortuna que son órganos del Estado, pero también ha sostenido que son asociaciones privadas. Ambos extremos son inapropiados. El primero, porque al estatificar a los partidos limita su autonomía interna, y además rompe con la idea de que los partidos nacen de la sociedad, a la cual representan y se deben. El segundo, porque no pueden identificarse con cualquier asociación de derecho privado, como las sociedades

² CÁRDENAS Gracia, Jaime. Partidos Políticos y Democracia. 3ª ed., México, Instituto Federal Electoral, 2001, (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 8) págs. 15 y 16.

³ MARTÍNEZ Silva, Mario y Salcedo Aquino Roberto. Diccionario Electoral 2000. México, Instituto Nacional de Estudios Políticos A.C., 1999, pág. 513.

mercantiles. Los partidos tienen finalidades públicas y no exclusivamente privadas. Por ello, lo más acertado consiste en ubicarlos en un espacio intermedio entre lo público y lo privado, destacando obviamente, como preponderante, su origen en la sociedad civil y su pertenencia en ella”⁴

La legislación electoral de los diferentes países en donde es reconocida la figura de los partidos políticos, generalmente ofrece una definición de los mismos. La legislación alemana establece que los “partidos son asociaciones de ciudadanos que, de modo permanente o a largo plazo, ejercen influencia en el ámbito de la Federación o de un Estado regional sobre la formación de la voluntad política y se proponen cooperar en la representación del pueblo en el seno de la Dieta Federal o de un Parlamento Regional, siempre que, de acuerdo con el cuadro general de las circunstancias fácticas, y en especial de acuerdo con la extensión y la firmeza de su organización, el número de sus miembros y su presencia en la vida pública ofrezcan una garantía suficiente de seriedad de esos objetivos. Sólo las personas físicas pueden ser miembros de un partido.”⁵

“La constitución española de 1978 señala que los partidos políticos... concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política.”⁶

“Un partido político es un grupo de ciudadanos organizados permanentemente que se asocian en torno a una ideología, intereses y un programa de acción con el propósito de alcanzar o mantener el poder político para realizarlos. Se trata de obtener el poder por los medios legales, especialmente mediante elecciones, aunque también existen partidos que usan medios revolucionarios y fuera de las leyes.”⁷

“El partido es una institución política surgida en el contexto de una legislación nacional, libremente formada por ciudadanos y grupos de diferentes sectores de la población que, aunada su inquietud política a la voluntad de defensa de sus intereses manifestados en una programa ideológico, tratan por medio de su organización y de una estrategia y táctica adecuadas alcanzar el poder, ya sea por la vía electoral o revolucionaria. Y una vez alcanzado, mantenerse en él.”⁸

Carlos S. Fayt define a los partidos políticos como una institución propia del régimen democrático en la cual se agrupan voluntariamente individuos unidos por ideas políticas o intereses comunes con el propósito de intervenir en los procesos electorales. Son grupos sociales concretos que se organizan sobre la base de la

⁴ CÁRDENAS Gracia, Jaime. *Op. cit.*, pág. 36.

⁵ *Ibidem.* Pág. 35.

⁶ INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. CENTRO DE ASESORÍA Y PROMOCIÓN ELECTORAL CAPEL. *Diccionario Electoral*, pág. 976.

⁷ MARTÍNEZ Silva, Mario y Salcedo Aquino Roberto. *Op. cit.*, pág. 512.

⁸ SERRA Rojas, Andrés. *Diccionario de Ciencia Política*. T. M-Z, México, Facultad de Derecho UNAM; Fondo de Cultura Económica, 2001, pág. 858.

solidaridad de intereses no sólo ideales sino también materiales, existen respondiendo a móviles políticos en relación con el poder. Reflejan la estructura social, coexistiendo como fuerzas de cooperación para el mantenimiento de la vida social.

Para García Pelayo un partido político es un grupo de personas organizado con el fin de ejercer o influenciar el poder del Estado, para realizar total o parcialmente un programa político de carácter general.

Por su parte Lucas Verdú define el partido político como una agrupación organizada, estable, que solicita apoyo social a su ideología y programa políticos, para competir por el poder y participar en la orientación política del Estado. Es la expresión organizada de una fracción de opinión en la lucha por la conquista del poder.

Bluntschli define a los partidos políticos como grupos sociales libremente formados en los que ciertas opiniones o tendencias unen a sus miembros para una acción política común.

Posada, sostiene que los partidos constituyen uno de los fenómenos característicos de los estados modernos representativos, constitucionales de opinión pública. El partido supone la reunión o grupo de ciudadanos; comunidad de pensamiento político; unión de esfuerzos; organización adecuada dentro del estado, el partido no es sino una formación parcial, una agrupación social existente en él y para él formada por la acción y en condiciones de representar en un momento dado las aspiraciones dominantes de la opinión pública.

Para el Lic. Lucio Mendieta y Núñez el partido político es una agrupación temporal o permanente de ciudadanos guiados por un líder y unidos por intereses comunes que tratan de satisfacer 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.

El Dr. Guillermo Díaz Doin dice que el partido político constituye, dentro del sistema representativo y parlamentario, un órgano de expresión nacional. En torno a un programa concreto y definido, el partido político congrega en su seno a todos aquellos ciudadanos que se sienten identificados con sus postulados. Estos programas suelen estar integrados por un conjunto de definiciones que reflejan la forma en que se entienden los problemas nacionales, económicos, administrativos, locales, etc. Cada partido político presenta un repertorio de soluciones a las preocupaciones públicas. Todos los partidos aspiran a ocupar el poder para realizar desde el mismo, el tipo de política propugnado desde la oposición y durante las campañas electorales.

Para Javier Patiño Camarena le corresponde a los partidos políticos reflejar la oposición de las fuerzas sociales dentro de la sociedad, materializar su acción en la estructura del Estado, contribuir a integrar la voluntad general, organizar,

educar e informar políticamente al cuerpo electoral e intervenir activamente en el proceso de selección de los dirigentes.

Robert Michels opina que los partidos políticos son organizaciones de combate, en el sentido político del término.

“Los partidos son conducto de mediación porque ponen en contacto a los ciudadanos dispersos con las instituciones estatales; son elementos organizativos que logran trascender la atomización de la vida social, y a través de ellos se expresa la contienda entre los diversos diagnósticos y proyectos nacionales que existen en la sociedad.”⁹

Giovanni Sartori en su texto *Partidos y sistemas de partidos*, ha señalado tres características de los partidos: no son facciones; son partes de un todo y son conductos de expresión. No son facciones porque los partidos son instrumentos para lograr beneficios colectivos, para lograr un fin que no es meramente el beneficio privado de los combatientes, característica que no es aplicable a las facciones. Los partidos son órganos funcionales. Son parte de un todo, si se concibe la comunidad política como un todo pluralista, entonces lo que hace falta es un todo formado por partes en plural, un todo de partes y de hecho resultado de la interacción de sus partes. Esto equivale a decir que no se puede identificar al todo con nada más que una parte. Los partidos políticos son conductos de expresión, pertenecen a los medios de representación, convirtiéndose en parte indispensable del proceso democrático.

“Los partidos políticos tienen las características siguientes:

- a) Continuidad. Son organizaciones que persisten independientemente de sus líderes.
- b) Organización. Su estructura es manifiesta, tanto a nivel local y regional como nacional.
- c) Dirección. Pretenden conquistar o mantener el poder de decisión política, por sí solos o por medio de coaliciones.
- d) Ideología. Poseen una ideología y cuentan con programas y medios para atraer seguidores en las elecciones o conseguir el apoyo popular.
- e) Personalidad jurídica. Cuando no se trata de partidos revolucionarios.

Por lo regular, los partidos políticos no se presentan como defensores de un grupo o de una clase sino de la sociedad en su conjunto. Además, son órganos de formación, expresión y movilización de opinión pública y canales de comunicación política, interpuestos entre el gobierno y la sociedad; fungen, así mismo, como elementos auxiliares del gobierno de la sociedad aunque estén en la oposición.”¹⁰

⁹ WOLDENBERG Karakowsky, José. Los Partidos Políticos en México. México, Instituto Federal Electoral, 1996, (Serie Formación y Desarrollo) pág. 11.

¹⁰ MARTÍNEZ Silva, Mario y Salcedo Aquino Roberto. Op. cit., págs. 512-513.

En los regímenes democráticos los partidos desempeñan funciones de las que carecen los regímenes que no practican la democracia. Las funciones se clasifican en sociales e institucionales.

Dentro de las funciones sociales encontramos cuatro rubros principales según Jaime Cárdenas Gracia, la socialización política, la movilización de la opinión pública, la representación de intereses y por último su papel como legitimadores del sistema político.

La socialización política implica actividades específicas de los partidos, entre las que encontramos: la educación de los ciudadanos en la democracia, la promoción de los valores democráticos, la práctica de la tolerancia, capacitar a sus miembros en los principios ideológicos del partido. "En la actualidad, la función socializadora de los partidos ha descendido en importancia por el papel creciente de los medios de comunicación ajenos a los partidos. Los medios partidistas tienen una precaria existencia, pues los ciudadanos y en ocasiones los mismos afiliados prefieren una información menos doctrinaria. Las que sí tienen cada vez más aceptación son las fundaciones de estudio, investigación y documentación de los partidos. No obstante, gran parte de la llamada crisis de los partidos tienen que ver con la actual debilidad de su función socializadora, pues ello se interpreta como una incapacidad para vincularse con las aspiraciones y los intereses de la sociedad."¹¹

Respecto a la movilización de la opinión pública, los partidos se han visto rebasados por los movimientos sociales, pues se ha perdido la capacidad de redefinir las demandas de la sociedad y en consecuencia existe una marcada tardanza en su atención y resolución.

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 línea política que haga más redituable el apoyo a determinados intereses.

La última de las funciones sociales de los partidos es su papel como legitimadores del sistema político. Alude a su capacidad para promover en su conjunto los procedimientos y las instituciones democráticas y para garantizar y respetar los derechos fundamentales de los ciudadanos. Esta es la función más importante pues gracias a ella se hace posible la democracia, se permite en consenso y el disenso y en consecuencia la tolerancia, base de la vida en sociedad.

El reclutamiento y selección de élites, la organización de las elecciones y la formación y composición de los principales órganos del Estado, son funciones institucionales de los partidos que atienden más a la organización política que a la social.

¹¹ CÁRDENAS Gracia, Jaime. *Op. cit.*, pág. 26.

Anteriormente, las asociaciones de profesionales, los sindicatos y las asociaciones eran las principales vías para reclutar al personal gobernante. En la actualidad, son los partidos los que escogen a los miembros e impulsan sus carreras políticas. Cuando la selección del personal no se realiza atendiendo a procedimientos democráticos dentro del partido, entonces se corre el riesgo de actuar de forma oligárquica.

“La segunda función institucional es la de organizar elecciones. Implica la influencia de los partidos en la elaboración de la legislación electoral, su papel en todas las etapas o procesos electorales y el hecho de ser los principales beneficiarios del resultado electoral.”¹²

Su función en la organización y composición de los poderes públicos es también de suma importancia, pues los partidos integran las vacantes del poder legislativo que se encuentran seguras, es decir, las plurinominales, con personas selectas; por supuesto los lugares privilegiados dentro del ejecutivo y la designación de los puestos más importantes y de mayor jerarquía dentro del poder judicial.

En los regímenes donde no se practica la democracia, los partidos también desempeñan funciones, al partido se le considera celoso guardián de la ideología hegemónica y se encarga de averiguar quienes son amigos y quienes son enemigos. Los partidos están incrustados completamente en la esfera estatal, es decir, no gozan de autonomía frente a los órganos del Estado, pues las instituciones estatales y el partido son una sola cosa.

Los partidos, además de ser reconocidos por la Constitución, suelen estar regulados por leyes secundarias, dependiendo del sistema jurídico que se trate. En los Estados anglosajones y nórdicos hay una escasa regulación de las actividades de los partidos. En contraste, en la Europa continental y en América Latina la tendencia es contar con una normatividad abundante.

El principal derecho de los partidos frente al Estado es su reconocimiento legal, recibir un trato en igualdad de oportunidades y en ocasiones el de obtener subvenciones públicas. En el ámbito interno, los partidos tienen el derecho de organizarse libremente, siempre y cuando no afecte los derechos fundamentales de los militantes ni de los ciudadanos, así como tampoco afecten los principios democráticos del Estado.

Al igual que tienen derechos, los partidos también tienen obligaciones, externamente tienen que sujetar su actuar a las vías institucionales, utilizar medios pacíficos para la lucha política y respetar las reglas y los procedimientos democráticos en su actuación frente a los otros partidos. Su obligación primordial en el ámbito interno consiste en respetar la democracia en su seno, es decir,

¹² *Ibidem*. Pág. 29.

contar con procedimientos democráticos que por su puesto se apliquen directamente en beneficio de los militantes.

La democracia interna es uno de los puntos cruciales en la democracia de cualquier país. Para medir la democracia al interior de un partido, es necesario considerar por lo menos cuatro rubros: el respeto y garantía de los derechos fundamentales dentro del partido; la organización y los procedimientos internos; las corrientes en el seno de la organización y los órganos de control dentro del partido.

El principal derecho de cualquier militante es la posibilidad de expresar libremente su opinión aunque sea contraria a la generalidad, esto a pesar de que en cualquier partido lo que se busque sea la unidad y la toma de decisiones de manera expedita, esto impide el llamado inmovilismo político y fomenta la democracia interna. Otros derechos fundamentales de los militantes son: participar en las asambleas ya sea directa o indirectamente, tener la posibilidad de ser postulados, la periodicidad y la revocabilidad de los puestos de dirección, la libertad de abandonar en cualquier momento el partido...

La organización se forma de abajo hacia arriba, nunca a la inversa. Las bases deben de tener plena autonomía; deben de existir procedimientos y órganos especiales, ajenos a la directiva, encargados de dirimir las controversias; deben de existir reglas claras respecto del financiamiento del partido.

“Un partido político se constituye por un grupo de hombres y mujeres, que son ciudadanos en pleno ejercicio de sus derechos cívicos y que legalmente se organizan en forma permanente, para representar a una parte de la comunidad social, con el propósito de elaborar y ejecutar una plataforma política y un programa nacional con un equipo gubernamental.”¹³

De la definición anterior se desprenden varios elementos que son muy rescatables:

- a) Un grupo de hombres y mujeres. Un puñado de ciudadanos que se agrupan para participar en las actividades políticas e impulsar una ideología o un programa de gobierno.
- b) Que se organizan legalmente. Las leyes electorales desarrollan los principios constitucionales en que debe de basarse la expresión de la opinión pública y el desarrollo correcto de la representación popular.
- c) En forma permanente. Por medio de organismos que mantengan una propaganda directa y continua con el cuerpo electoral. Si la actividad del gobierno no cubre las expectativas del gobernado, éste cobrará la factura en los comicios siguientes, generalmente el precio político suele ser muy elevado.
- d) Con un equipo directivo. La fuerza y credibilidad de un partido dependerá en gran parte de la personalidad y del prestigio político y moral de sus dirigentes,

¹³ SERRA Rojas, Andrés. Op. cit., pág. 840.

obviamente el partido no debe de depender de la fuerza de un solo hombre pues caería en la dictadura o el gobierno autoritario. Un partido se mide por la concurrencia de fuertes personalidades.

- e) Para representar a una parte de la comunidad social. Los partidos que pretendan representar a la totalidad del Estado se encuentran en un error, hasta hoy sólo han logrado agrupar a porciones de la población más o menos grandes. Lo que se pretende es lograr una colaboración suficiente para obtener el poder. En este rubro se tiene que considerar al grupo de personas que por apatía o desconfianza se encuentran totalmente alejadas de la vida política.
- f) Con el propósito de ejecutar una plataforma política y un programa nacional. La plataforma política se constituye con los principios originales del partido que suponen las ideas básicas de la asamblea. El programa nacional resulta del estudio de los grandes problemas o necesidades de un país y de la forma y medios para encauzar una política de realizaciones. La ideología del partido debe concretarse en su plataforma política, en tanto que los propósitos y la planeación de sus problemas corresponden al programa nacional.
- g) Por un equipo gubernamental. En caso de que el partido triunfe en el proceso electoral, impondrá un grupo de hombres para realizar los propósitos del partido, esto permite en los países democráticos la renovación del equipo gubernamental anterior.

Un partido es una agrupación política de ciudadanos con el propósito de alcanzar el poder público, de acuerdo con ideales y un modelo de organización social y económico.

La diversidad de partidos implica distintas opciones de donde el electorado escogerá a los gobernantes. Los diferentes programas ofrecen diferentes soluciones a los problemas, a partir de la ideología de cada partido y de los intereses que defiende.

Un partido es una asociación que expresa y defiende los intereses de determinadas clases o capas sociales, incluso es una de esas capas, pero activa políticamente. Su lucha va encaminada a conquistar o retener el poder.

Cada partido está identificado por una ideología propia, la cual está tan compenetrada con la existencia misma del partido, que en caso de existir algún conflicto o discrepancia de la misma, se pone incluso en peligro la existencia de la agrupación.

Sánchez Agesta opina que el partido político constituye un canal de comunicación entre la estructura social y el poder político organizado, que simplifica y coordina los intereses. El partido es la clave crítica para comprender la relación entre la estructura social y la organización política de nuestro tiempo: constituye una de las conexiones básicas entre los gobernantes organizados y los llamados poderes sociales.

Los ciudadanos se afilian a un partido político por varias razones que van desde la responsabilidad y el deber de participar en la organización e integración de los órganos públicos, hasta en algunos lugares del mundo como Europa o Medio Oriente, por factores de tipo religioso o por simple tradición familiar.

Eduardo Castellanos Hernández, tiene una opinión muy particular respecto a la definición de lo que es un partido político, señala que su realidad necesaria es “la búsqueda permanente y, en su caso, el ejercicio del poder; llegar al poder político en un Estado-nación y mantenerse en él.

Sin embargo, ha habido partidos políticos que no fueron organizados para alcanzar el poder, como fue el caso, en México, del Partido Nacional Revolucionario, fundado en 1929 por el grupo revolucionario triunfante. Es decir, se trató de un partido político formado desde el poder político revolucionario, militar, a fin de contribuir a institucionalizar, legitimar, instrumentar y mantener el poder político alcanzado por la vía armada, formalmente legalizado a través de elecciones que no podían ser competitivas por sus propias circunstancias”.¹⁴

Como concepto personal de partido se sugiere el siguiente: grupo de ciudadanos organizados libremente cuya función principal es la mediación entre la sociedad y el estado, cuentan con un programa de acción y una ideología propias, cuyo objetivo esencial es llegar al poder o mantenerse por medio de la actividad política.

“Al no existir ya las grandes ideologías que buscaban explicarlo todo, la política y los partidos han perdido capacidad de atracción, y ello hace a algunos pensar que los partidos pudiesen ser desplazados por los movimientos sociales.

En las actuales circunstancias no contamos con organizaciones de reemplazo que continúen realizando las funciones de los partidos. Probablemente algunos de ellos sean obsoletos, pero sin partidos que organicen y estructuren en alguna medida la competencia por el poder en todos los niveles del gobierno, la democracia, especialmente en las grandes sociedades urbanas, será imposible”.¹⁵

Los partidos tienen un gran reto, adaptarse a los nuevos tiempos, tienen que fomentar sus alianzas con los movimientos sociales y reforzar su democracia interna para mantener frente a la sociedad una transparencia política y sobretodo económica.

Para reforzar su legitimidad, los dirigentes de los partidos están obligados, tanto frente a sus afiliados como con el electorado, a informar sobre el origen y destino de los recursos, independientemente de las fuentes que estén contempladas en la legislación.

¹⁴ CASTELLANOS Hernández, Eduardo. Derecho Electoral en México. Introducción General. México, Ed. Trillas, 1999, pág. 57.

¹⁵ CÁRDENAS Gracia, Jaime. Op. cit. Pág. 47.

“Las condiciones del actual Estado de partidos llevaron a Robert Michels a elaborar su famosa ley de hierro de la oligarquía, que alude a la burocratización del partido y a la ausencia de democracia interna en su seno, lo que constituye, entre otras cosas, una de las razones del descrédito moderno de los partidos y la llamada crisis de éstos.”¹⁶

1.2 Naturaleza jurídica.

Para definir o delimitar la naturaleza jurídica de los partidos políticos, más que analizar sus principios o plataforma política, los autores coinciden en atender a las fuentes de su financiamiento, pues esto es punto medular de su actuar en el escenario político. Al respecto existe un inconveniente práctico al que se enfrentan la mayor parte de las legislaciones en el mundo entero, la transparencia en el financiamiento de los partidos políticos.

Las relaciones entre el dinero y la política siempre han sido cercanas y a la vez amparadas en el anonimato y sin una reglamentación específica. De hecho los intentos por reglamentarlas siempre han estado rodeados de presiones, de intereses ocultos, de corrupción y de intimidación en el mejor de los casos.

“En cuestión de financiamiento privado a partidos políticos y candidatos, se ha dicho que los ciudadanos tienen derecho a saber cuáles son sus fuentes y cuál su destino, para evaluar ponderadamente los intereses económicos y sociales que descansan tras ellos y, de esa manera, orientar mejor el sentido de su voto.”¹⁷

Paul-Marie Goudequet considera que para comprender la naturaleza de los objetivos de los partidos políticos, primero hay que conocer el origen de su financiación. Sólo de esta manera es posible conocer los intereses a los que el candidato responderá una vez que tenga el poder.

Independientemente de considerar las fuentes y destino del financiamiento de los partidos, hay que atender a varios elementos entre ellos su concepción filosófica, la forma de gobierno y el sistema de partidos del cual forman parte, en consecuencia, el estudio sobre la naturaleza jurídica de los partidos es un tema bastante complejo.

“George Jellinek expresó en 1913 en su famosa Teoría General del Estado que la vida de los partidos tiene tantos elementos extraños e impredecibles, que es imposible describirlos desde el punto de vista científico, y es que, en la raíz de los partidos se encuentran las prerrogativas del ciudadano, y en el fin, la cosa

¹⁶ *Ibidem*. Pág. 21.

¹⁷ CASTILLO Vera, Pilar del. La Financiación de Partidos y candidatos en las democracias occidentales. Madrid, Siglo XXI Editores, 1985, pág. 10.

pública, el interés social. En el origen, las garantías individuales, y en el destino, la toma o el mantenimiento del poder político. En el principio, el derecho de asociación de individuos u organizaciones, y en el final, el funcionamiento del Estado. No son órganos del Estado, pero sí entes políticos sin los cuales el Estado democrático no podría funcionar adecuadamente. Y entre estos extremos, hay multitud de gamas intermedias. Tales son algunas de las razones por las cuales su descripción científica y jurídica es sumamente compleja.”¹⁸

Podríamos resumir en tres etapas la existencia de los partidos: en un principio, no tuvieron existencia jurídica, después fueron reconocidos como sujetos de derecho privado y en una tercera etapa se reconocieron como entidades de interés público en el texto constitucional.

En el siglo pasado, pensadores como Rousseau consideraron a los partidos como una amenaza a la soberanía popular y posteriormente su presencia fue ignorada y jugaron un papel totalmente irrelevante.

El proceso mediante el cual se desarrollaron los partidos no es exclusivo de tiempos antiguos, de hecho en la actualidad, existen legislaciones que regulan alguna o algunas de las etapas mencionadas.

Actualmente, en países con fuertes tradiciones políticas y casi siempre monárquico-constitucionales, los partidos políticos no están reconocidos por la ley y de hecho, el tema del financiamiento es completamente ignorado o se adopta la forma del autofinanciamiento o financiamiento privado bajo la legislación netamente civil. La figura del candidato es más importante que el partido o se encuentran al mismo nivel. El partido es quien sirve al candidato, no a la inversa. La regulación jurídica se basa sólo en la figura del candidato. Se da más importancia a los egresos que a los ingresos. Los órganos electorales están en manos de los ciudadanos y las autoridades encargadas de resolver los conflictos electorales, no son especializados sino ordinarios.

En los países de influencia anglosajona así como en los países escandinavos y generalmente monárquico-parlamentarios, los partidos políticos son, generalmente, agrupaciones de derecho privado, asociaciones civiles con fines electorales y políticos. Se encuentran regulados por la ley y su financiamiento es generalmente privado y excepcionalmente público.

En los estados republicanos, claro ejemplo del reconocimiento de los partidos como personas morales de orden público, la personalidad jurídica se reconoce no sólo por la ley secundaria, sino por la Constitución, teniendo como base fundamental el derecho de asociación. En este caso el financiamiento es generalmente público y excepcionalmente privado.

¹⁸ ALEMÁN Velasco, Miguel. Las Finanzas de la Política. México, Ed. Diana, 1995, pág. 12.

“En los países en los cuales los partidos políticos son inexistentes jurídicamente o de naturaleza privada, pero reconocidos o, por lo menos, mencionados por la Constitución, o en aquellos otros que tienen la calidad de sujetos de interés público, la importancia de la agrupación política es por lo regular más importante que la de los candidatos. La legislación electoral, aunque no omite a los candidatos, se centra fundamentalmente en los partidos. Las campañas electorales son igualmente de interés público, y se planean y controlan en el ámbito central, más que local. La administración de los fondos, por consiguiente, no opera tanto en el ámbito local como central.

Conforme a este sistema, los partidos reciben financiamiento público y, además, privado, aunque a veces es más importante el primero que el segundo. Esto ha generado que se dé igual importancia a sus ingresos que a sus egresos, y en ocasiones, más a sus ingresos que a sus egresos. Sus sistemas de control se orientan hacia la presentación de sus informes financieros –cuando éstos llegan a exigirse-, y en todo caso, hacia su rigor técnico-contable, más que hacia la difusión pública de los mismos. La declaración patrimonial de los electos no es siempre obligatoria, y cuando lo es, no siempre existe la obligación de publicarla. Los órganos electorales están a cargo de ciudadanos y autoridades, aunque a veces bajo el control de éstas, más que de aquellos. Y las autoridades electorales, incluyendo los tribunales, tienen cierta tendencia a la especialización o son francamente especializadas.”¹⁹

Los partidos políticos en su origen son expresiones del derecho de asociación del ciudadano, para participar activamente en la vida política del país de manera libre y pacífica. El Estado tiene la obligación de fomentar y proteger este derecho, pues es una prerrogativa del ciudadano participar en la formación de los órganos de representación popular y en su caso acceder al ejercicio del poder.

Independientemente de la naturaleza jurídica de los partidos, del sistema de partidos al que pertenezcan y la forma de gobierno de la que formen parte, las agrupaciones son organismos que indudablemente influyen en la vida pública y por lo mismo en el derecho privado, ya sea desde el gobierno o desde la oposición.

“La doble naturaleza de los partidos políticos, que oscila entre su fuente como expresión de los derechos políticos de los ciudadanos, y su destino como organismos públicos (aunque no instituciones del Estado), está sujeta a un delicado y finísimo equilibrio, que cambia su centro de gravitación con no poca frecuencia... Si se les contempla atendiendo a su raíz, que son los derechos subjetivos públicos, se tendrá de ellos una visión. Si se les analiza conforme a sus objetivos, se tendrá de ellos una visión. Si se les analiza conforme a sus objetivos, que son los de tomar o mantener el poder o coadyuvar con el funcionamiento del Estado democrático, se tendrá otra.”²⁰

¹⁹ *Ibidem*. Pág. 18-19.

²⁰ *Ibidem*. Pág. 37.

Los partidos políticos son una consecuencia social y política del derecho de asociación. La base del reconocimiento de este derecho es la libertad del individuo frente al Estado y frente a otros individuos.

La naturaleza jurídica de los partidos se basa principalmente en la naturaleza de las funciones. Existen agrupaciones que realizan funciones políticas, pero carecen del reconocimiento legal del carácter de partido, porque sus funciones no encuadran dentro de los prototipos que el ordenamiento jurídico reconoce.

La teoría liberal condena inicialmente a los partidos como defensores de derechos privados exclusivamente, pero los reivindica como portadores de intereses sociales, pues la esfera del Estado es puramente política. El propio desarrollo de la función de los partidos y su necesidad de someterse al proceso electoral para la conquista del poder, los obliga a cambiar de estrategia e incluso los obliga a modificar la concepción misma de tales organizaciones, es decir, olvidan sus ideales y se da la separación entre el estado y la sociedad.

Los partidos tienen que crear un programa político que abarque intereses generales, lo que provoca alejamiento de sus intereses iniciales y un acercamiento hacia el consenso y equilibrio, produciéndose una progresiva desnaturalización de los partidos, más preocupados por negociar ventajas políticas y dejando de lado los reclamos de la sociedad.

El incorporar a los partidos al texto constitucional, puede ser de mero reconocimiento o de verdadera incorporación, es decir, puede no modificarse la naturaleza del derecho de los individuos a crearlos o bien puede concedérseles un estatus especial que implique mayores obligaciones y responsabilidades que indudablemente afecten su libertad de actuación.

El simple reconocimiento constitucional consiste en situarlos en una posición que favorezca y facilite la realización de sus funciones. Dichas funciones siguen siendo efecto del ejercicio del derecho de asociación con fines políticos y no una condición para el acceso al ejercicio de un derecho. Obra como garantía adicional del derecho de asociación.

Por el contrario, la incorporación constitucional implica que las funciones que desempeñarán son preestablecidas por la constitución y están muy relacionadas con las organizaciones políticas. La calificación jurídica de partido está vinculada al cumplimiento de tales funciones. Si bien su reconocimiento e incorporación constitucional implica grandes ventajas como el factor económico, ya sea por la vía privada o con dinero del Estado, estas prerrogativas solo aplican para las asociaciones que cubran los requisitos que se necesitan para ser consideradas como partidos políticos. Así las cosas, el derecho a crear partidos no es derecho de libertad, sino que esta sujeto al ordenamiento jurídico.

1.3 Orígenes y evolución de los Partidos Políticos.

Antes del desarrollo de los partidos políticos modernos, el concepto de partido se refería a un grupo de personas que se formaban en torno a una idea; lo que significaba participar en un bando, de dos o más que están en conflicto entre sí, por ello fueron vistos con gran desconfianza.

"El origen histórico de los partidos políticos en su concepción actual, se sitúa en Inglaterra y en Estados Unidos hacia la mitad del siglo pasado. En Inglaterra los partidos surgieron con la *Reform Act* de 1832. Su origen fue consecuencia de la consolidación de los Estados nacionales, del parlamentarismo en Inglaterra y del sistema representativo tanto en este país como en Estados Unidos, de la paulatina evolución del sufragio restringido hasta llegar al sufragio universal; pero también fue producto de las luchas de los obreros surgidos de la revolución industrial y de su enfrentamiento con la aristocracia y la burguesía naciente, así como de la rivalidad entre estos dos grupos sociales de cuyo enfrentamiento habría de prevalecer y desarrollarse la burguesía... el primer enfrentamiento se dio entre la aristocracia que asentaba su poder en la propiedad rural y su dominio territorial, y la burguesía naciente a partir de los intercambios comerciales, las finanzas y los medios de comunicación de la época. En este enfrentamiento entre ambos grupos antagónicos por reivindicar su propia hegemonía, la figura de los partidos políticos permitió en algunos países dar un cauce institucional al conflicto social, como sucedió en Inglaterra."²¹

En la mayoría de los países que ya tenían un sistema parlamentario en el siglo XIX, como Gran Bretaña, Bélgica, Italia, los Países Bajos y Noruega, los sectores liberales y los conservadores se alternaban en el poder. A estos sistemas se les atribuye el origen de los partidos políticos modernos, sin precisar exactamente cual de ellos. Pero en la Gran Bretaña se desarrolló el partido de masas.

Los partidos nacieron como asociaciones espontáneas, incluso cuando en determinados países no estaba regulado aún el derecho de asociarse. El reconocimiento de este derecho constituye el esquema jurídico mínimo bajo el cual se formaron.

La acción individual, con poco impacto en la integración de los órganos estatales, hacía imposible el reconocimiento y ejercicio de los derechos públicos subjetivos, que sólo podrían reclamarse por asociaciones poderosas e influyentes. El partido político era el único recurso primeramente de hecho y posteriormente de derecho. Los partidos surgieron con el objetivo de ser un factor de unidad y estabilidad.

²¹ CASTELLANOS Hernández, Eduardo. *Op. cit.* Pág. 59.

Los partidos son representantes de las fuerzas sociales de un Estado, por ello en su origen son combatidos por el gobierno, que ve en ellos una amenaza y comienza por negarles la personalidad. Pero por el apoyo de la población logran su reconocimiento legal.

Los partidos son tan antiguos como el propio Estado, se han manifestado bajo la forma de facciones, grupos de presión, grupos de interés, etc., por ello suelen confundirse en el concepto. A medida que iba en aumento el descontento de la población en contra del gobierno, los grupos se defendían.

Según La Palombara, tres son los enfoques teóricos a la hora de explicar el surgimiento de los partidos:

1. Teorías institucionales, en las que los partidos derivan tanto del desarrollo de los sistemas parlamentarios como de los electorales.
2. Teorías sobre situaciones históricas de crisis, que aplican en el nacimiento de los Estados o en el hundimiento de los mismos.
3. Teorías de la modernización, que le dan mayor importancia a los factores económicos y sociales que dan origen a los partidos, que a los propios factores políticos. Los factores secularizadores, educativos y la modernidad en general definitivamente han influido en la aparición de los partidos.

La Palombara y Weiner, sostienen que los partidos se originan por una crisis en el sistema político. Su aparición, coincide con el Estado liberal en donde se reconoce plenamente el derecho del pueblo a participar activamente en la integración del poder público.

Maurice Duverger, sostiene que el origen de los partidos políticos se remonta a la segunda mitad del siglo XIX, en 1850 había clubes políticos, asociaciones, grupos parlamentarios pero no partidos políticos. Los partidos se desarrollan a consecuencia de la extensión del voto y de las prerrogativas parlamentarias. A medida que las Asambleas ganan independencia, sus miembros toman conciencia de la necesidad de integrarse en grupos parlamentarios y de captar la atención y confianza de los electores. A partir de los comités, se fueron integrando los partidos con toda una organización de respaldo.

Para precisar el origen histórico de los partidos políticos, podemos distinguir dos acepciones, si se considera a los partidos como un grupo de personas unidas por un mismo interés, su origen se remonta a los comienzos de la sociedad políticamente organizada, en Grecia, encontramos grupos con fines políticos y en Roma los hermanos Graco y la guerra civil entre Mario y Sila.

“Si, en cambio, admitimos la expresión partido político en su concepción restringida, que lo define como una agrupación con ánimo de permanencia temporal, que media entre los grupos de la sociedad y el Estado y participa en la lucha por el poder político y en la formación de la voluntad política del pueblo, principalmente a través de los procesos electorales, entonces encontraremos su

origen en un pasado más reciente. Se discute, así, si los partidos surgieron en el último tercio del siglo XIX en Inglaterra y los Estados Unidos de Norteamérica. En esta acepción, por tanto, el origen de los partidos políticos tiene que ver con el perfeccionamiento de los mecanismos de la democracia representativa, principalmente con la legislación parlamentaria o electoral.”²²

Los partidos modernos tuvieron su origen en el siglo XVII, evolucionaron durante el siglo XVIII y se organizan a partir del siglo XIX por las reformas electorales y parlamentarias iniciadas en la Gran Bretaña y la consolidación de la burguesía.

Los partidos surgen como consecuencia de la inestabilidad en la sociedad feudal y la entrada a la Revolución Industrial. La burguesía requería de formas nuevas de organización que garantizara la fluidez en el poder, así se sustituyó el mandato directo y vitalicio por el modelo representativo. Una vez afirmado el triunfo de la burguesía sobre la aristocracia, sobre las monarquías hereditarias, basadas en el derecho divino, la importancia y necesidad de los partidos fue aumentando. Los partidos desde sus inicios son el puente entre la sociedad y el Estado, aunque las críticas siempre han sido constantes.

En Europa a partir del siglo XIX los partidos comenzaron a aglutinar diversos intereses como resultado de la nueva organización y estratificación de las sociedades, que llevaba consigo la confrontación no sólo económica sino ideológica, aunado con la ampliación del sufragio y el crecimiento urbano, los partidos se erigieron como los mediadores perfectos.

En el Estado liberal o decimonónico, la relación entre los ciudadanos con derecho al voto y los gobernantes era directa, los partidos no tenían la menor importancia pues al no existir el sufragio universal, no había necesidad de grandes organizaciones que agruparan intereses con fines político-electorales, quizás sólo existían algunos grupos de notables que funcionaban exclusivamente en períodos electorales y sin lineamientos ideológicos estables.

La ampliación del sufragio y los procesos democratizadores de finales del siglo XIX y principios del XX trajeron consigo partidos de masas y consecuentemente su reconocimiento legal y constitucional. Así las cosas, el Estado de partidos es consecuencia principalmente de los partidos de masas y de sus luchas por la obtención del voto universal.

La regulación jurídica de los partidos ha seguido diferentes facetas, “primero, una fase de oposición, propia del Estado liberal surgido de la Revolución Francesa, en la que se condena totalmente a los partidos, tal como en la famosa Ley Chapelier de 1791, que rechazaba todo tipo de asociacionismo. Posteriormente, y casi durante todo el siglo XIX, predomina una actitud de desconocimiento e indiferencia jurídica hacia los partidos, pues a pesar de que se

²² CÁRDENAS Gracia, Jaime. *Op. cit.* Pág. 11.

admite su existencia sociológica, se niega cualquier regulación, seguramente por el influjo de la separación entre el Estado y la sociedad civil. La tercera etapa corresponde a los finales del siglo XIX y principios del XX; aquí los partidos son reconocidos jurídicamente en las leyes electorales y en los reglamentos de las cámaras. La última etapa es posterior a la Segunda Guerra Mundial y refleja el movimiento a favor de su constitucionalización y, en algunos casos, su regulación jurídica exhaustiva.”²³

Como contrapartida a los intereses burgueses, se comienzan a engendrar los partidos socialistas en Alemania, Italia, Inglaterra y Francia, con una base de apoyo popular, una estructura sólida y dirigentes políticos con un sueldo expreso por su actividad política. La aparición de las células que provino de los partidos comunistas, los dotó, respecto de la movilización de los ciudadanos, de mayor versatilidad y eficacia. La aparición de este tipo de partidos, estuvo muy ligada al auge de la industrialización y al movimiento sindical.

En la evolución estructural de los partidos podemos citar dos momentos: el surgimiento de los partidos de cuadros y los partidos de masa, los primeros tienen generalmente un origen parlamentario y los segundos, extraparlamentario. “Duverger sostiene que los partidos de origen parlamentario presentan ciertas diferencias respecto de los partidos de creación exterior y afirma que los que provienen de la cima son, en términos generales, más centralizados que los segundos que tienen su punto de partida en la base.”²⁴

“En el siglo XIX, los partidos buscaron agrupar a las grandes personalidades y su trabajo se orientó a las elecciones y a las coaliciones parlamentarias, en un contexto de democracia limitada a la participación de las élites y al escenario del parlamento. Los partidos giraban alrededor de un jefe político quien los sostenía económicamente; carecían de un aparato administrativo permanente y los candidatos del partido aportaban de su bolsa los gastos electorales.

A principios del siglo XX, la apertura a las masas de la vida política transformó la estructura y organización de los partidos. Abandonaron su naturaleza elitista para convertirse en organizaciones multitudinarias. La estructura partidista pasó a ser impersonal y regida por normas objetivas y generales. El aumento de sus funciones obligó a crear una burocracia administrativa encargada de la organización del partido, de la atención de sus asuntos ordinarios y del cumplimiento y ejecución de las órdenes emanadas de sus autoridades. El sostenimiento económico del partido pasó a ser una responsabilidad colectiva de todos los miembros mediante un sistema de cuotas.”²⁵

²³ *Ibidem*. Pág. 33.

²⁴ PATINO Camarena, Javier. *Derecho Electoral Mexicano*. 6ª ed. Actualizada, México, Editorial Constitucionalista, IFE, 2000, 259 p.

²⁵ MARTÍNEZ Silva, Mario y Salcedo Aquino Roberto. *Op. cit.* Pág.522.

En México un antecedente de gran relevancia lo constituyen las asociaciones masónicas, las logias de los ritos yorkino y escosés. Una organización que empieza a llamarse partido es el partido científico durante el porfiriato, éste junto con los liberales y conservadores son antecedentes de los partidos políticos en México.

Por obvias razones, durante el porfiriato no se formaron legalmente los partidos, a pesar de la lucha de personajes como Madero. Más tarde en 1909, Madero concretiza sus ideales con la fundación del Partido Antirreeleccionista.

En 1900 un partido, que más bien era una confederación de clubes, se funda en San Luis Potosí por Don Camilo Arriaga y posteriormente Ricardo Flores Magón, ese fue el Partido Liberal Mexicano.

La sociedad mexicana del siglo XIX y principios del XX resuelve sus conflictos por medio de la violencia y los intentos por crear partidos no suelen dar los resultados esperados, por ello la población no tiene una cultura política y electoral estable y con tradición.

La jefatura de Calles, como una forma de poder personal se extendió hasta 1935. Anunció el fin de los caudillos la fundación del partido oficial en 1929. El partido de estado surge con Cárdenas y la esperanza de cambio se basa en la sucesión presidencial, esperanza que con los años se va desgastando. El PAN surgió en 1939, impulsado por Manuel Gómez Morín. En 1974 el Partido Mexicano de los Trabajadores por Heberto Castillo. El Partido Popular, más tarde llamado Partido Popular Socialista en 1948 por Vicente Lombardo Toledano. Estos fueron los primeros partidos de importancia que surgieron en México.

El reconocer a los partidos en el texto constitucional sugiere varias cosas, la primera, el descontento a los estados autoritarios y la afirmación de que la democracia solo es viable a través de los partidos; y como un sistema de control para quienes pretenden organizarse con fines políticos, es decir, establecer ciertos requisitos y obligaciones a cambio de los beneficios que indudablemente se consiguen al acceder al poder público.

El proceso de constitucionalización de los partidos en nuestro país, se inició con la Constitución de 1917, que reconoció en su artículo noveno el derecho de los ciudadanos para asociarse y tratar los asuntos políticos del país, sentándose las bases que hicieron posible la creación y el desarrollo de los partidos.

En 1963 con la reforma a los artículos 54 y 63 constitucionales, por primera vez se hace una mínima referencia a los partidos, pero sin tocar lo referente a su naturaleza jurídica o sus fines.

Se desarrollaron múltiples foros de consulta para delimitar la reforma política en donde se propuso delinear el régimen de partidos. Así en 1977 se adicionó el artículo 41 y se definió a los partidos como entidades de interés público

que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la voluntad 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.

Existen tres fases principales, en la primera fase, la prohibición de los partidos resulta de la limitación del derecho de asociación, al considerarse ilícitas las agrupaciones con fines políticos; en la segunda fase fueron completamente ignorados, en la tercera, se da la legalización del derecho de asociación independientemente de los fines que se pretendan. Posteriormente aparece la incorporación constitucional.

Si en un principio los partidos fueron prohibidos, se debió al hecho de que el pensamiento liberal e individualista veía amenazada la voluntad mayoritaria por la presencia de una minoría dirigente.

El proceso de constitucionalización de los partidos se fomentó por el reconocimiento de que el ser humano no es un ser aislado, sino que pertenece a un grupo social en donde existen diferencias y conflictos de todo tipo que necesitan acuerdos y organización no sólo social, sino económica y política, siendo los mediadores ideales los partidos políticos.

De cualquier manera e independientemente de las circunstancias históricas, los partidos son una consecuencia de la democracia, y una vez estructurados la han reforzado y estimulado en su desarrollo.

Actualmente debido a la gran influencia de los medios de comunicación, la función de los partidos ha tenido que transformarse y actualizarse a los nuevos tiempos, dándose más importancia a los candidatos que a los partidos. Este fenómeno ha provocado la proliferación de grupos de acción ciudadana al margen de los partidos, lo que se ha interpretado como síntoma de decadencia.

“De aquí que con el propósito de hacer de la democracia una realidad cotidiana cada vez más plena, y que los partidos políticos hagan de cada votante independiente un militante, o al menos un afiliado o un simpatizante, se requiere fortalecer las prácticas democráticas en todos los campos del quehacer humano, lo que supone, entre otras acciones, que todos los partidos políticos, tanto los registrados como las organizaciones políticas no registradas, comprometan su mejor esfuerzo a fin de mejorar las prácticas democráticas en su ámbito interno.”²⁶

El auge del derecho de la integración económica, la Unión Europea y las zonas de libre comercio, son rasgos de organización multinacional de gran potencial hacia el futuro, sin que hasta el momento hayan influido sustancialmente

²⁶ PATIÑO Camarena, Javier. Op. cit. Pág. 263.

en la figura de los partidos políticos, pero constituye un área de oportunidad impresionante para su desarrollo y consolidación como fenómeno irremplazable.

1.4 Sistemas de Partidos.

Los sistemas de partidos son un fenómeno relativamente reciente en la ciencia política, por ello su desarrollo no ha sido muy evidente. Los partidos políticos deben de reconocerse como partes integrantes de un todo, en el cual están incluidos otros actores políticos, incluyendo otros partidos políticos, que pueden o no compartir su ideología, pero que al final de cuentas forman parte de ese todo, que es superior a las unidades que lo conforman, pues contiene el proyecto de nación a seguir.

Aunque puede sonar obvio, el sistema de partidos existe donde hay partidos políticos que compitan en el campo electoral por la obtención del poder. Los partidos requieren de acuerdos básicos con los otros participantes, para intervenir en la contienda electoral, aunque sean los perdedores en la elección.

“Para constituir un sistema, los partidos requieren de garantías elementales que permitan su supervivencia una vez que cualquiera de los protagonistas asuma funciones de gobierno. Es por eso que la competencia de los partidos por el poder sólo puede ser entendida desde una actitud de lealtad de cada uno de ellos hacia el conjunto. No obstante, la competencia entre los partidos es un tema de la mayor complejidad, pues al mismo tiempo existen desacuerdos importantes entre ellos que los separan y confrontan constantemente. El premio de la competencia partidaria es, nada más y nada menos, que la posibilidad del ejercicio del poder por parte de aquel partido que logra imponerse en la contienda. Así, se trata de una competencia que, aunque leal, implica un nivel de confrontación significativamente elevado.

Ahora podemos ofrecer una simple, pero también compleja, definición del sistema de partidos: es el espacio de competencia leal entre los partidos, orientado hacia la obtención y el ejercicio del poder político.”²⁷

“Se entiende por sistema de partidos el conjunto de partidos en un determinado Estado y los elementos que caracterizan su estructura: cantidad de partidos, las relaciones entre sí, tanto respecto a la magnitud de ellos como a sus fuerzas relacionales y en tercer lugar, las ubicaciones respectivas, ideológicas y estratégicas, como elementos para determinar las formas de interacción; las relaciones con el medio circundante, con la base social y el sistema político.”²⁸

²⁷ WOLDENBERG Karakowsky, José. Los Partidos Políticos en México. Págs. 26 y 27.

²⁸ INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. CENTRO DE ASESORÍA Y PROMOCIÓN ELECTORAL CAPEL. Diccionario Electoral. Pág. 1150.

El análisis del sistema de partidos se centra principalmente en tres aspectos: su origen, su estructura y su funcionamiento. Los primeros intentos de delimitación de las causas que influyen en los sistemas de partidos, parten del número de partidos. Posteriormente se sustituyó el criterio de la cantidad de partidos por elementos cualitativos.

Dentro de las principales funciones de los sistemas de partidos encontramos la lucha por el poder y confrontación de opciones. La capacidad que el sistema de partidos tiene para realizar cualquiera de las funciones mencionadas, hablará de su capacidad de funcionamiento como medio efectivo de comunicación entre gobernantes y gobernados. Esta comunicación se produce en dos sentidos, el sistema de partidos recoge el sentir de la sociedad y lo transmite a la esfera gubernativa, y a su vez, comunica a la sociedad las acciones que se tomarán

La Palombara y Weiner, propusieron una clasificación según el criterio de competitividad, tomando en cuenta también las diferencias ideológicas y pragmáticas. Los sistemas competitivos se caracterizan por la existencia de un partido o coalición dominantes, que apoderados del gobierno, se esfuerzan para conservarlo en una situación más o menos competitiva y lo más pacífica posible. Existen dos variantes tomando en cuenta la posibilidad real de rotación en el poder: alternantes o hegemónicos. Tanto alternantes como hegemónicos, se subdividen en ideológicos y pragmáticos. Los sistemas no competitivos son hegemónicos y bajo determinadas circunstancias pueden convertirse en competitivos. Existen tres variantes, están el sistema unipartidista-autoritario, unipartidista-pluralista y unipartidista-totalitario. El primero, está dominado por un partido único, con una marcada ideología que no tolera bajo ninguna circunstancia la oposición. El sistema pluralista, se caracteriza por la existencia de un partido dominante y pluralista en su estructura, con orientación ideológica-pragmática y tendencia a absorber a la oposición en vez de destruirla. El sistema autoritario, considera al Estado como un instrumento del partido monolítico para reestructurar a la sociedad, por lo cual invaden demasiado la esfera particular y ejercen un extenso control político. El punto débil de esta tipología es la falta de consideración de factores de cambio que modifiquen los sistemas, es decir, son definidos de una manera muy radical sin posibilidad de transformación.

Un esquema de explicación sociológica de la configuración de los sistemas de partidos fue desarrollado por Lipset y Rokkan. Estos autores pusieron de manifiesto cuatro fracturas sociopolíticas: fractura entre el centro y la periferia, entre el Estado y la Iglesia, entre los propietarios de la tierra y los sectores comerciales y empresariales y fracturas entre los propietarios de los medios de producción y los prestadores de mano de obra. En base a lo anterior, llegaron a la conclusión de que entre los diversos sectores de la sociedad que se encontraban fracturados, habían grandes posibilidades de concretar coaliciones y que "los contrastes decisivos entre los distintos sistemas de partidos emergieron antes del ingreso de los partidos a la clase obrera en la arena política, y el carácter de estos

partidos de masas fue notablemente influido por la constelación de ideologías, de movimientos y de organizaciones con los cuales debían encontrarse en la contienda... que la coalición concluida en el momento mismo de la primera movilización del grupo social fue, por regla general, permanente; y por último que los sistemas de partidos políticos, resultantes de la estructura socio política de cada país, adquirieron un carácter persistente.”²⁹

La siguiente clasificación y quizá la más retomada en la doctrina es la de Sartori. Este autor tiene en cuenta el factor dinámico, es decir, la posibilidad de que un régimen político se transforme en otro. Sartori formula la siguiente lista de sistemas y sus representantes más ejemplificadores: 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 Reino Unido); pluralismo moderado (Alemania y los Países Bajos); pluralismo polarizado (Italia, hasta antes de su más reciente reforma electoral), y atomización (Malasia).

Esta clasificación numérica de los sistemas de partidos ha sido muy polémica en la ciencia política. El argumento principal es que no ayuda más que a reconocer que existen mayores a menores niveles de fraccionamiento del poder político en las sociedades, pero ninguna otra teoría tiene mejor aplicación práctica que la de Sartori. Este autor sostiene que su teoría es aceptable sólo en el caso de que se consideren aquellos partidos que puedan ostentarse como partes importantes del sistema. Solo los partidos que triunfan en un número importante de elecciones pueden ser considerados como protagonistas del sistema. También los que sin triunfar tienen posibilidades de aliarse para constituir coaliciones importantes que aspiren a obtener el poder. Igualmente están incluidos los partidos que sin tener la capacidad de conformar coaliciones tienen la capacidad de ejercer un nivel significativo de intimidación política.

La historia demuestra que los sistemas de partidos no permanecen inalterables y la variable que determina su transformación es precisamente el número de partidos importantes. Si en un sistema con partido tradicionalmente predominante se produce la alternancia, resulta necesario reclasificar el sistema. Lo mismo sucede cuando en un sistema bipartidista emerge un partido que empieza a ganar sistemáticamente. Es únicamente el electorado quien mediante su voto determina que partido debe de ser considerado como sobresaliente.

El análisis de los sistemas de partidos en América Latina resulta ser demasiado complejo debido a la gran variedad de factores de indudablemente influyen en el origen y desarrollo tanto de los partidos como de los sistemas electorales. En la región se pueden encontrar todos los tipos de sistemas, desde el partido único en Cuba, el bipartidismo en Uruguay hasta 1971, el pluralismo

²⁹ *Ibidem*. Pág. 1152.

moderado en Perú durante los años ochentas, hasta el pluralismo polarizado en Bolivia hasta 1985.

Sin embargo, un factor sumamente influyente es la falta de institucionalización, provocada por los vaivenes con el autoritarismo, el excesivo poder del ejecutivo, la volatilidad de los votos, el surgimiento de nuevas ideologías y la desilusión de la ciudadanía respecto al ejercicio del poder público. Todo esto se complica por el descrédito ejercido por los medios de comunicación que han llegado a destruir sistemas como en el caso de Venezuela.

Como consecuencia de las múltiples reformas electorales a partir de los años ochentas, la tendencia en América Latina es hacia la estructura bipolar, caracterizada por un mayor pragmatismo y un menor grado de polarización ideológica entre los partidos, lo que se refleja en programas electorales bastante parecidos y la competencia basada en quién puede implementar mejor dichos planes.

1.4.1 Sistema de Partido Único.

En este sistema, el poder público lo monopoliza solo un partido sin permitir la existencia de otro u otros. Literalmente, sólo se permite la existencia de un partido quien impide, sea legal o ilegalmente, la conformación y existencia de alguna otra organización que pretenda hacerle competencia. El máximo dirigente del partido dominante es por lo regular, el primer mandatario del país. Es típico de los países totalitarios y autoritarios. El Estado de partidos se ha transformado en partido del Estado, esto es, en dictadura de partido.

De acuerdo al grado de represión, el unipartidismo se divide en:

- Unipartidista totalitaria.
- Unipartidista autoritaria.
- Unipartidista pragmática.

El unipartidismo totalitario, representa el grado más alto del manejo y del control de un solo partido sobre la totalidad de la población. Este partido es fuertemente ideológico y muy influyente. Es sumamente elitista y muy selectivo respecto de sus miembros y los que aspiren a serlo.

El régimen autoritario, carece de una ideología fuerte y su capacidad de control está limitada a instrumentos normales del poder. El sistema de control que utilizan, no tiene la capacidad ni la intensidad de influir en toda la sociedad, sino que permite la existencia de pequeños grupos que no participan activamente en la política, es decir, su característica principal no es el totalismo sino el exclusionismo.

Tanto el sistema totalitario como el autoritario, se encuentran dentro de los terrenos de la dictadura.

El partido único pragmático, tampoco cuenta con una ideología fuerte y por ende no cuenta con medios coercitivos de gran importancia. Aplica políticas de absorción en lugar de políticas de exclusión, su organización es muy flexible y hasta contiene tonos pluralistas.

“Si se ordenan los diversos ingredientes que intervienen en la identificación de las tres variedades del unipartidismo conforme al criterio ideología-coacción, los resultados son los siguientes: i) el partido único totalitario es muy ideológico, muy coactivo, extractivo, movilizador y está consagrado a la evolución (política) impuesta; ii) el unipartidismo autoritario es un sistema de control de menor intensidad ideológica, con menos capacidades extractivas y de movilización, consagrado a políticas de exclusión, y iii) el unipartidismo pragmático da más flexibilidad a todos los rasgos precedentes y se puede reconocer por sus políticas de “inclusión” o agregadoras (frente a las de exclusión y destructivas), que van en el sentido de una evolución natural. Conforme al segundo criterio –la relación con grupos externos e intermedios- la pauta totalitaria es totalística y, en consecuencia, implacable destructora de la autonomía tanto de los subsistemas como de los subgrupos: la pauta autoritaria reprime al subsistema, pero tolera, al menos de facto, algún tipo de autonomía del subgrupo, y la pauta pragmática puede, en cambio, estar muy abierta a la autonomía de los subgrupos y dejar también margen para una cierta autonomía periférica de los subsistemas (por ejemplo, de un subsistema de grupo de presión). Por lo que respecta al carácter dictatorial de esos regímenes, cabría decir que el dictador totalitario o la oligarquía dictatorial no tiene límites, y es impredecible pero, en cambio, se ve limitado dentro de unos límites predecibles de arbitrariedad y que la dictadura pragmática se ve limitada por la constelación de fuerzas con las que tiene que negociar. Por último, y por lo que respecta a la función canalizadora (y encadenadora), cabe decir que el unipartidismo totalitario canaliza mediante la represión, el unipartidismo autoritario canaliza mediante la exclusión y el unipartidismo pragmático canaliza mediante la absorción (o la tentativa de absorción).”³⁰

1.4.1.1 Partido Hegemónico.

En esta variante, existe un partido más importante que los demás, de hecho, los demás partidos que tienen funcionamiento en el sistema, funciona sólo como apoyo o incluso se encuentran subordinados al partido principal que es quien maneja todo el poder.

³⁰ SARTORI Giovanni. Partidos y Sistemas de partidos. 2ª ed., Madrid, Alianza Editorial, 1992, págs. 270 y 271.

Estos pequeños partidos llamados periféricos, no tienen la menor importancia, son considerados de segunda clase que solo funcionan como mera pantalla. El partido hegemónico no permite la competencia por el poder, no solo de hecho sino incluso de derecho, es decir, en la propia ley no se contempla la posibilidad de alternar en el poder, pues no esta regulada ninguna posibilidad de participar en la contienda. En el mejor de los casos, es un sistema de dos niveles donde el partido que detenta el poder, cede parte de su poderío a determinados grupos subordinados. La oposición es simplemente tolerada y jamás podrán participar activamente en el gobierno.

Existen dos vertientes del partido hegemónico: el ideológico y el pragmático. El primero de ellos supone que si bien se comparten puestos meramente administrativos con la oposición, esto no implica que se esté compartiendo el poder y la toma de decisiones importantes y trascendentes, por lo mismo el comportamiento de la oposición no es independiente sino que permanece sujeto a la línea del partido en el gobierno y quien realmente controla todo. El pluralismo es simplemente simulado.

El partido hegemónico-pragmático, siempre tiene que ganar por mayoría, sea por medios legales o ilegales. Si fracasa la captación de votos, entonces se hará uso de la represión. Los partidos de oposición existen en el papel, pero en la realidad no representan la menor amenaza, incluso son tolerados como medio de afianzar la supuesta confianza y credibilidad de los electores. El caso clásico en la doctrina, es el Partido Revolucionario Institucional. Sartori califica a la democracia mexicana, como una democracia esotérica, en donde el congreso carece de voluntad y el presidente es un dictador estilo romano que se retira cada seis años.

1.4.1.2 Partido Predominante.

El partido que tiene el poder, lo ejerce indiscutiblemente en todos los procesos electorales sin permitir jamás la alternancia y obteniendo siempre la mayoría absoluta. Se permite la existencia legal de varios partidos que pueden competir con el partido dominante, pero obviamente no son eficaces y la rotación en el poder no existe más que en teoría. El partido dominante siempre encuentra medios para obtener la mayoría en el parlamento, aunque no necesariamente la mayoría de votos.

“El sistema de partido predominante es un tipo de pluralismo de partidos en el cual –aunque no se produzca una alternación, de hecho, en el poder durante mucho tiempo- no está excluida la alternación, y el sistema político brinda amplias oportunidades para un disenso abierto y efectivo, esto es, para oponerse al predominio del partido gobernante.”³¹

³¹ SARTORI Giovanni. *Op. cit.* Pág. 255.

La igualdad de oportunidades es solo relativa, desde el inicio nadie es igual, sobre todo en lo referente a la capacidad económica. Quizá en este tipo de sistemas, es donde más se marca la diferencia económica del partido en el poder y de sus competidores más cercanos, quienes cuentan con recursos considerablemente minimizados.

El sistema de partido predominante es “aquél en que un solo partido es importante, en un marco de elecciones libres y creíbles, y está rodeado por otros partidos que no poseen capacidad de coalición ni despliegan tácticas intimidatorias. Tal sistema ha existido, entre otros países, en Italia, India y Japón.”³²

1.4.2 Bipartidismo.

Esta clase de sistemas, son mucho menos complicados que los demás, solo dos partidos tienen posibilidades reales de conquistar el poder y la obtención de la mayoría está al alcance de cualquiera de los dos. La existencia de terceros partidos no impide que los partidos principales gobiernen solos, así pues, las coaliciones resultan innecesarias. La alternancia en el poder es la base del sistema bipartidista. Ambos partidos se hallan en una posición de lograr una mayoría absoluta.

“El término alternación se debe extender de forma flexible, en el sentido de que implica la expectativa, más bien que el hecho real del traspaso del gobierno. O sea, que alternación no significa sino que el margen entre los dos partidos principales es lo bastante estrecho, o que la expectativa de que el partido en la oposición tiene una oportunidad de echar al partido gobernante es lo bastante creíble. Dicho en otros términos, el concepto de la alternación se funde con el de la competitividad.”³³

Resumiendo, los rasgos distintivos del bipartidismo son los siguientes: dos partidos se hallan en condiciones de competir por la mayoría absoluta y sobresalen del demás grupo, uno de los dos partidos logra efectivamente conseguir una mayoría parlamentaria suficiente, este partido está dispuesto a gobernar solo y la alternación o la rotación en el poder sigue siendo una expectativa creíble, este último elemento es fundamental, pues si no se diera la alternancia, tendríamos un sistema de partido predominante. Los partidos que no alcanzan a obtener una representación parlamentaria, consecuentemente tienen un mínimo impacto en el sistema político.

1.4.3 Sistema Pluralista.

³² WOLDENBERG Karakowsky, José. Los Partidos Políticos en México. Pág. 29.

³³ SARTORI Giovanni. Op. cit. Pág. 235.

El hablar de pluralismo en la doctrina representa un problema, pues varios autores encabezados por Duverger, sostienen, según el punto de vista de Sartori, que en la política siempre existe un dualismo de partidos.

La dinámica competitiva entre los partidos es sustancialmente distinta cuando contienden menos de cinco partidos que cuando se trata de seis o más. El marco político se encuentra entre cinco y seis partidos, que indudablemente deben ser importantes, con capacidad de intimidación y útiles para participar en una coalición. Aunque es un sistema más democrático, los partidos tienen más problemas para alcanzar la mayoría por lo que tienen que establecer alianzas con otros partidos, la existencia de un solo partido en el gobierno es sumamente remota.

Esta diversidad es un factor muy importante, por que se liga principalmente al desenvolvimiento del régimen parlamentario. La unidad y equilibrio del poder se logran con una nueva forma política basada en los acuerdos que se obtengan entre los partidos, para así construir el gobierno. Así se logra lo insospechado, la unión de partidos con ideologías contradictorias, en pro del sostenimiento del Estado.

1.4.3.1 Pluralismo Moderado.

El rasgo distintivo del pluralismo moderado es el gobierno de coalición. Los partidos importantes son por lo menos tres y por regla general ningún partido alcanza mayoría absoluta y por ello se ven obligados a compartir el poder. El pluralismo moderado tiende a parecerse al bipartidismo, pues su estructura es bipolar, en donde en lugar de encontrar a dos partidos, encontramos alineaciones bipolares de coaliciones alternativas. Sin embargo, la competencia sigue siendo centrípeta.

El pluralismo moderado carece de partidos antisistema importantes o grandes y de oposiciones bilaterales. Todos los partidos se orientan hacia el gobierno y están disponibles para coaliciones. La oposición será unilateral y cargada ya sea a la izquierda o a la derecha, pues no estamos frente a una polarización. En conclusión, el pluralismo moderado se caracteriza por contar con una distancia ideológica relativamente pequeña entre sus partidos importantes, una configuración de coalición bipolar y una competencia centrípeta.

La conformación de una coalición gubernativa, normalmente lleva implícita la de una coalición de oposición liderada por la segunda fuerza electoral, pero son las coaliciones que giran en el centro las que tienen probabilidades de éxito en las contiendas electorales y en la conformación del gobierno.

1.4.3.2 Pluralismo Polarizado.

Una de las características principales de este sistema es la presencia de partidos antisistema importantes. Los partidos antisistema pueden serlo en varios sentidos, que van desde la protesta hasta la negación. Cuentan con un impacto deslegitimador, es decir, cuestionan al régimen e influyen negativamente en la base de apoyo.

El partido antisistema no se opone a cuestiones concretas, de hecho puede darse la oportunidad de negociar ciertos aspectos, más bien, están en contra del sistema de gobierno. “Los partidos antisistema representan una ideología extraña, lo cual indica una comunidad política que se enfrenta con un máximo de distancia ideológica.”³⁴

La segunda característica del pluralismo polarizado es la existencia de oposiciones bilaterales. Cuando existe una oposición unilateral, el conjunto de partidos que no están dentro del gobierno se unen en un frente común en contra del partido gobernante y pueden agruparse para postularse como una opción; pero cuando la oposición es bilateral, los grupos de oposición tienen diferencias tan marcadas que no pueden conjuntarse y mucho menos aliarse en contra del enemigo a vencer, pues su contrapartida no sólo es el partido gobernante, sino también el otro grupo de oposición. En algunos sistemas, los grupos rivales se encuentran más cerca del gobierno que de la propia oposición.

Existe pues, un partido o grupo de partidos, ubicados en el centro, por lo que existen interacciones triangulares. Si bien los partidos de centro tienden a ser inmóviles, constituyen una fuerza de equilibrio y desempeñan una función mediadora. Existe polarización cuando hay distancia ideológica.

En el pluralismo polarizado prevalecen los impulsos centrífugos sobre los centrípetos y la tendencia es el debilitamiento del centro y una pérdida persistente de votos a favor de una de los extremos o de ambos.

Entre los partidos que se encuentran en un sistema polarizado, existe una separación ideológica muy marcada, entendiendo como ideología la manera de percibir y concebir la política, es decir, no sólo están en desacuerdo con aspectos políticos generales, más bien, no hay acuerdo en principios fundamentales.

Otra característica del pluralismo polarizado, es la existencia de oposiciones irresponsables. Esta característica está íntimamente relacionada con la alternancia gubernamental. El partido o partidos que se encuentran en el centro, no están expuestos a la alternación, su destino es gobernar indefinidamente. Los partidos que se oponen al sistema, quedan excluidos también de dicha alternancia en el

³⁴ Ibidem. Pág. 166.

poder. Por lo anterior, no pueden existir coaliciones alternativa, pues éstas presuponen un sistema en el que todos los partidos importantes están orientados hacia el gobierno y son aceptados como tales.

Existe una alternación periférica, en el sentido de que el acceso al gobierno, se limita únicamente a los partidos de centro-izquierda y/o de centro-derecha. Es decir, los partidos permanentemente en el gobierno, únicamente se intercambian entre sus compañeros más próximos. El acceso periférico y limitado al gobierno, pone a la vista la carencia de una oposición responsable, pues entre menos posibilidades tenga la oposición de llegar al poder, más irresponsable se vuelve.

Si en la comunidad política existe una política de superoferta, definitivamente es un síntoma de pluralismo polarizado. Si un partido puede, sin ningún problema, prometer cosas que sabe nunca podrá cumplir y no obtendrá ningún costo por ello, no existe una competencia limpia. Un sistema que se caracteriza por impulsos centrífugos, una oposición irresponsable y una competencia sucia, difícilmente puede ser un sistema viable.

“Por otra parte, las propias investigaciones de Sartori (junto con Sani 1984) han demostrado que fragmentación y polarización son fenómenos distintos que no aparecen necesariamente en forma simultánea. La distancia ideológica entre los partidos políticos puede ser mayor en un bipartidismo que en un multipartidismo, de modo que el grado de fragmentación no es predictivo para la viabilidad o capacidad funcional de un sistema de partidos.”³⁵

Los sistemas de pluralismo polarizado, producen un alto nivel de fragmentación político-ideológica entre los partidos, lo que hace difícil tanto la formación de coaliciones de gobierno como de coaliciones opositoras y en consecuencia, se produce un proceso de diferenciación entre los partidos, que se alejan del centro como resultado de las tendencias centrífugas de la competencia.

En la clasificación de los partidos basada en el número de los mismos, no sólo repercute el número mismo, sino las pautas de competencia que se puedan establecer pues así se manifiestan las tendencias políticas de cada Estado. En consecuencia, los sistemas electorales irremediablemente tienen consecuencias sobre los sistemas de partidos.

“Duverger propuso una relación biunívoca entre ciertos sistemas electorales y el número de partidos existentes. Sostuvo que las fórmulas de mayoría relativa tienden a producir sistemas bipartidistas; las de mayoría absoluta con segunda vuelta tienden a producir sistemas pluripartidistas, en los que los partidos muestran significativos rasgos de flexibilidad para la negociación, mientras que las fórmulas de representación proporcional tienden a producir sistemas de

³⁵ INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. CENTRO DE ASESORÍA Y PROMOCIÓN ELECTORAL CAPEL. *Diccionario Electoral*. Pág. 1151.

pluripartidismo, en los que las múltiples organizaciones políticas revelan signos de rigidez y de poca disposición para la negociación con otros partidos.”³⁶

Antes de las afirmaciones de Duverger, se manejaba la “ley del cubo” que surgió de la observación empírica de los efectos de los sistemas anglosajones de mayoría relativa. Esta ley relaciona los votos y las curules obtenidos por el primer y el segundo partidos, e intenta demostrar la ventaja del partido que más votos obtuvo. En términos aritméticos, la ley postula que la relación proporcional de votos obtenidos por el primer y el segundo partidos es igual al cubo de la proporción de curules obtenidos por cada organismo. En términos reales, la ley pone de manifiesto que efectivamente existe una desproporción entre votos y curules obtenidos de la primera y segunda fuerza electoral. Sin embargo tiene importantes limitaciones de aplicación, únicamente funciona cuando el sistema es de mayoría, en distritos uninominales y los partidos importantes solo son dos.

Las proposiciones de Duverger hacían referencia a que los sistemas electorales producen dos tipos de efectos sobre los sistemas de partidos, los efectos mecánicos y los psicológicos. El efecto mecánico esta relacionado con transformación de los votos en cargos de representación. El efecto psicológico, se refiere al hecho de que los votantes deciden el sentido de su voto basándose en la funcionalidad del sistema electoral.

En relación con los efectos mecánicos, sostenía que en el caso de mayoría simple a una vuelta se produce la permanente subrepresentación del tercer partido, en virtud de que los dos partidos principales disputan los triunfos de mayoría en los distritos electorales. Un efecto mecánico aplicado durante un largo período de tiempo, tiende a producir sistemas bipartidistas, pues por regla general, son dos partidos los que tienen posibilidades reales de acceder al poder y terminan por desplazar a la tercera fuerza. Independientemente del sistema electoral que se trate, existe una tendencia a otorgar una representación proporcional superior a los partidos que obtienen un mejor porcentaje de votación.

Dentro del elemento psicológico sucede algo parecido, los votantes prefieren favorecer a aquéllos partidos que tengan posibilidades reales de acceder al poder o bien al contendiente más fuerte y no aquellos que tengan nulas o escasas posibilidades, lo que se conoce como el voto útil. Es decir, el ciudadano emite su voto no necesariamente guiándose por sus inclinaciones ideológicas, ni por la evaluación de programas o propuestas, sino más bien se deja guiar por las probabilidades de triunfo. El efecto psicológico supone que el ciudadano conoce el funcionamiento del sistema electoral y tiene presentes las consecuencias prácticas del sentido de su voto, tanto en la conformación de los órganos de gobierno, como en la configuración del sistema de partidos. “Se dice que el efecto psicológico de los sistemas electorales produce un voto estratégico porque introduce en la decisión electoral de los ciudadanos variables que no dependen estrictamente de la oferta partidaria, sino que están vinculados con la forma de funcionamiento del

³⁶ WOLDENBERG Karakowsky, José. Los Partidos Políticos en México. Pág. 31.

sistema electoral. Evidentemente, en un sistema de representación proporcional integral, el efecto mecánico inducirá al elector a realizar un cálculo acerca de sí su primera preferencia logrará alcanzar el mínimo de votación necesario para quedar representado en el congreso. Si es así, otorgará su voto a ese partido. En cambio, si su evaluación subjetiva le indica que su partido no puede obtener el mínimo de votación, su voto estratégico lo destinará a una segunda opción: el partido que se acerque ideológica y pragmáticamente más a su primera opción y que tenga mayores posibilidades de obtener representación parlamentaria.”³⁷

Por supuesto que aceptaba excepciones, tanto los efectos mecánicos como los psicológicos pueden variar según se trate de un sistema presidencial o de uno parlamentario. La relación entre sistemas electorales y sistemas de partidos dependerá de diversos factores como el desarrollo de las instituciones públicas, el grado de concientización del electorado, el nivel de competencia entre los partidos y la estructura del propio sistema electoral. La tendencia de las leyes electorales en casi todos los sistemas, es favorecer a los partidos fuertes a costa de los débiles, el grado dependerá de los efectos psicológicos y mecánicos.

1.4.4 Partidos Gobernantes y Partidos de Oposición.

Partido de gobierno es el “nombre que se da al grupo político que por haber obtenido mayor número de votos en una elección tiene derecho a dirigir la política del Estado. En las formas de gobierno republicanas presidencialistas el partido de gobierno es el que gana las elecciones presidenciales, en tanto que en los sistemas republicanos o monárquicos parlamentarios el partido de gobierno es el que obtiene el mayor número de escaños en el parlamento, y esto le da derecho a formar gobierno.”³⁸

“Es importante advertir que en los regímenes parlamentarios y semipresidenciales, los partidos gobernantes no necesariamente son los partidos mayoritarios en la asamblea legislativa, puesto que partidos muy pequeños por su número de parlamentarios pueden formar gobierno a través de coaliciones, e incluso llegar a ser determinantes para la permanencia del gobierno, toda vez que en virtud de la importancia de sus votos su presencia puede llegar a ser determinante ya que si cambian de alianza o coalición partidista precipitan la caída del Gobierno.”³⁹

Partido de oposición es un “grupo político organizado que discrepa de la orientación que sigue el partido del gobierno en la atención y solución de los problemas públicos. Algunos autores consideran que para que un partido pueda considerarse de verdadera oposición es necesario que tenga probabilidades

³⁷ WOLDENBERG Karakowsky, José. Los Partidos Políticos en México. Pág. 40.

³⁸ SERRA Rojas, Andrés. Op. cit. Pág. 829.

³⁹ CASTELLANOS Hernández, Eduardo. Op. cit. Pág. 64.

reales de llegar al poder en un proceso electoral. Si no existe esta probabilidad no se le reconoce calidad de partido de oposición, dado que tampoco tiene mayor responsabilidad en las críticas que hace ni en los programas de gobierno que ofrece. A priori sabe que no tendrá que enfrentar la posibilidad de cumplir con sus ofrecimientos.”⁴⁰

“El papel de la oposición es muy diverso. Según el tipo de sistemas europeos parlamentarios la oposición es un verdadero gobierno alternativo centrado en el Parlamento. En Estados Unidos, la oposición no es partidista, sino más bien limitada a *issues*, problemas acotados. En América Latina, donde los sistemas presidenciales conviven con partidos disciplinados e ideológicos, la oposición es a menudo un mecanismo de obstruccionismo y de permanente campaña electoral.”⁴¹

El partido de oposición es el partido que critica y difiere de las actividades y programas que pone en marcha el partido que se encuentra en el gobierno y establece lineamientos a seguir para la atención de los problemas que aquejan a la sociedad, pero para que verdaderamente sea considerada oposición, debe de luchar por alcanzar el poder y contar con posibilidades reales de lograrlo.

⁴⁰ SERRA Rojas, Andrés. Op. cit. Pág. 830.

⁴¹ INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. CENTRO DE ASESORÍA Y PROMOCIÓN ELECTORAL CAPEL. Diccionario Electoral. Pág.976.

CAPÍTULO II ANTECEDENTES DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO.

2.1 Antecedentes Constitucionales y legales.

En la etapa prehispánica, las decisiones se tomaban por pequeños grupos dominantes y la gran masa del pueblo no tenía una participación en la toma de decisiones, los guerreros y sacerdotes eran los principales caudillos y la mujer era relegada a segundo término.

La conquista de México fue de comienzo a fin conducida por Hernán Cortés. En febrero de 1519 desembarcó en la isla de Cozumel, días más tarde, en Tabasco, tuvo su primer encuentro con los indígenas de la zona, quienes después de ser derrotados, le obsequiaron veinte esclavas entre las que se encontraba la Malinche, quien se habría de desempeñar como pieza clave en la conquista al ser la intérprete de los españoles.

Tras la conquista de Tenochtitlán en 1521, empieza la fase de organización y explotación de los territorios ocupados. Las posesiones de América, al no ser propiedad de España sino de sus reyes, éstos las consideraron reinos, no colonias, en los cuales ejercían su soberanía e intentaron adecuar la legislación española a las circunstancias especiales. Se reunieron unas 10 mil leyes de las que más de la mitad se incluyeron en la Recopilación de leyes de los reinos de Indias. Las leyes fueron abundantes y en su mayoría justas respecto a los tratamientos de los indios pero se inicia la simulación de "acátese pero no se cumpla".

Así las cosas, se vendían los cargos públicos, la gente no tenía participación en las decisiones, la iglesia católica era predominante en todos los órdenes y la mujer era totalmente marginada; se acentúa el centralismo en todos sus aspectos en la persona del Virrey y en la Ciudad de México.

"Así, se suplanta al Huehuetlatoani y formas de gobierno autóctonas por el Virrey; Huitzilipochtli por Cristo y el Cihuacoatl por la Santa Inquisición; monopolios hacia Madrid y el aniquilamiento de una incipiente conciencia social propia, lo cual eclosiona en el siglo pasado, con influencias nada desinteresadas del norte de México, las cuales son cada vez más próximas y patentes en todas las esferas de la vida. Por tanto, no existieron instituciones democráticas, la toma de decisiones era hecha desde Madrid y la participación del pueblo en las esferas del gobierno era nula, ya que imperaba el sistema de castas y una serie de frenos raciales, religiosos, económicos, culturales y sociales para agrandar la brecha entre

quienes detentaban el poder y más del 97% del total de población que era explotada.”⁴²

2.1.1 La Constitución de Cádiz de 1812.

La primera Constitución que estuvo vigente en México, como en la mayor parte de los países de América Latina, fue la de Cádiz de 1812, en cuya discusión y aprobación participaron diecisiete diputados de la entonces Nueva España. Al igual que otras regiones de la América española, México experimentó sus primeras elecciones de corte liberal en vigencia de la Constitución de Cádiz, entre 1812-1814 y 1820-1824, en medio de una sangrienta guerra civil y la disolución del orden colonial. La primera experiencia electoral desató un proceso de transferencia de poderes del Estado a las comunidades locales, desintegrándose así el orden virreinal.

“El enlace entre los dos fenómenos, la difusión del voto y la quiebra del espacio político, no estaba por supuesto previsto ni por los constituyentes de Cádiz ni por las autoridades coloniales ni tampoco por las capas altas de los grupos criollos, pero sí por los pueblos, y esta voluntad tan clara y evidente de las comunidades legitima el uso del término ‘revolución territorial’ para definir la naturaleza del evento. Como nunca antes, los pueblos, y en particular los indígenas, conquistaron una forma de autogobierno pleno y un completo control sobre los recursos materiales ubicados en sus territorios. Fue una revolución silenciosa- si la comparamos con la insurgencia-, pero profunda, que modificó radicalmente el perfil de la sociedad novohispana.”⁴³

Se puede afirmar que durante la época colonial se generó entre los nativos una “constitución histórica” formada por un conjunto de valores y de prácticas políticas percibidas como legítimas por estar fundadas en una tradición igualmente legítima, todo esto construyó una identidad colectiva que más adelante delimitaría el fin de la colonia. El enfrentamiento de las dos normatividades, las tradiciones por un lado y la constitución de los españoles formalmente escrita por el otro, en un principio causaron la anarquía y posteriormente la construcción de un nuevo orden político en donde no prevaleció enteramente ninguna de las dos formas de regulación.

La Constitución expedida y jurada por las Cortes de Cádiz en marzo de 1812 estableció una monarquía hereditaria que tuvo una vigencia intermitente tanto en la metrópoli colonial como en la Nueva España. El Rey Fernando VII

⁴² COVARRUBIAS Dueñas, José de Jesús. Derecho Constitucional Electoral. México, Ed. Porrúa, 2000, pág. 7.

⁴³ ANINO, Antonio, coordinador. Historia de las elecciones en Iberoamérica. Uruguay, Ed. Siglo XXI y Fondo de Cultura Económica de Argentina, 1995, pág. 177.

restauró el sistema absolutista en 1814, pero en virtud de un levantamiento militar en 1820, tuvo que restablecer la vigencia de la Constitución.

En la Nueva España la Constitución en comento fue jurada el 30 de septiembre de 1812, después sería suspendida por el virrey Venegas y más tarde restablecida parcialmente por el virrey Calleja en lo relativo a las elecciones de ayuntamiento, de diputados a las cortes del reino y de los miembros de las diputaciones provinciales.

La Constitución de Cádiz adopta como forma de gobierno una monarquía moderada hereditaria, esto trae como consecuencia el fin de los gobiernos absolutistas y el hecho de que el concepto de soberanía comienza a cobrar importancia.

Es precisamente la idea de reapropiación de la soberanía la que influyó el concepto del voto. La noción del voto se transformó en un acto cargado de un fuerte valor simbólico, porque por medio del mismo no solo se escogía a la persona que iba a gobernar, sino que sería el responsable de ejercer la soberanía de la cual el votante era dueño.

La noción de la soberanía tuvo su origen primigenio en la desigualdad entre la Península y América, problema que quedó resuelto en la Junta Central que el 22 de enero de 1809 proclamó la igualdad entre ambos, pero esta idea cayó como cascada a nivel local en América, situación que fue aprovechada por los pueblos locales para hacerse de la soberanía de la cual eran dueños.

En las localidades donde en 1809 todavía no se había logrado la designación de los representantes a la Junta, aumentaron el número de cabildos que participaron en la votación. Esto marca la necesidad de los espacios provinciales de participar en la vida política y de que su opinión sea tomada en cuenta. Así las cosas se legitima una competencia entre los mismos cabildos para acceder a más privilegios; no obstante no ser una cabecera provincial, un cabildo que votaba lograba un estado nuevo, representaba un territorio y se hacía de una autonomía jurisdiccional no solo frente a las autoridades españolas sino también frente a los demás cabildos.

Se inicia así el dilema de quién era el verdadero detentador de la soberanía. "Quizá sea esta la razón que empujó en Cádiz a los liberales españoles a radicalizar la solución del problema, planteando con éxito la necesidad de constitucionalizar una idea de soberanía rígidamente abstracta, unitaria, indivisible, y por tanto igual en todas las partes del imperio. Una solución a la francesa, que permitió con el famoso primer decreto del 24 de septiembre de 1810 instaurar un régimen de asamblea y reivindicar en ella la soberanía "nacional", para reconstruir un imperio liberal y centralista" ⁴⁴

⁴⁴ *Ibidem*. Págs. 185 y 186.

En agosto de 1811 liberales españoles y diputados americanos discutieron en las Cortes el proyecto del artículo 3 de la Constitución, es en este momento donde se ponen de manifiesto las ideas de soberanía que tenían ambos grupos; por un lado los españoles defendieron la noción de que la soberanía residía “esencialmente” en la Nación, por el contrario los diputados americanos sostuvieron que residía “originariamente”; los españoles defendieron la fórmula de Sieyès que ubica la soberanía en la Asamblea y los americanos mantenían la idea clásica de una soberanía compartida entre el rey y los reinos.

Las juntas preparatorias de las Cortes, eran las encargadas de resolver cualquier controversia respecto a la legitimidad de los poderes y calidad de los diputados.

De la misma manera que las demás legislaciones de la época, la Constitución de Cádiz formalizó algunos aspectos de las elecciones, sin embargo en ciertas particularidades se alejó de los sistemas tradicionales a tal grado que se puede hablar de un modelo hispánico de representación electoral. La constitución reguló tres figuras representativas: las Cortes, las diputaciones provinciales y los ayuntamientos constitucionales. Las dos primeras eran electas al mismo tiempo, mientras que para los municipios se votaba en distintas fechas. El constituyente hizo una diferenciación muy peculiar: voto para instituciones políticas y voto para instituciones administrativas. Sólo el voto para las Cortes era político, mientras que para las diputaciones y ayuntamientos el voto era administrativo, conforme a las funciones que la propia constitución atribuyó a estas dos instituciones, y que a fin de cuentas recogían en el nuevo marco constitucional muchos elementos del reformismo borbónico de la segunda mitad del siglo XVIII.⁴⁵

La distinción entre lo político y lo administrativo fue un frustrado intento por acabar con las jurisdicciones territoriales de las ciudades importantes que habían protagonizado en América la primera Revolución de 1808-1810, que no funcionó por que el constituyente no supo definir una nueva unidad administrativa y territorial. En ninguno de los artículos de la Constitución de Cádiz se define el término de “provincia”, sin embargo constituye un término cargado de significados en el mundo prehispánico que principalmente se refiere a la idea de una comunidad dotada de un territorio y derechos que eran reconocidos por las demás comunidades.

A pesar de que la Constitución de Cádiz cristalizó los fundamentos liberales, los derechos individuales se desdibujan a lo largo del texto por no contar con un subtítulo especial como en los documentos franceses. Lo cierto es que se reconoció la igualdad jurídica de los indígenas, que constituyó una gran hazaña para el mundo europeo de la época.

La concepción de “ciudadanía” no contempló el requisito de propiedad ni el de fiscalización, sino que se fundó en la noción de vecindad, sin definir su

⁴⁵ Cfr. *Ibidem*. Pág. 189.

concepto ni hacer referencia especial sobre la edad, sin embargo se excluye a los "hijos de familia" lo que indica que por lo menos el concepto de vecino corresponde a casado con prole. Esta situación no tenía que ser demostrada de determinada manera, quedaba al arbitrio de la comunidad y con ello se vuelve a fortalecer la autonomía territorial.

Si bien es cierto que la Constitución de Cádiz reguló los aspectos electorales, también lo es que los silencios más evidentes se localizan precisamente en este tema, situación que no es de extrañarse, pues el Estado como tal carecía de los datos importantes para poder tener un verdadero control sobre la población y en particular sobre los ciudadanos, es por ello que se tuvo que recurrir a los datos que tenían las iglesias y los gobiernos locales de las provincias. Así las cosas, se optó por el voto indirecto: "las juntas electorales de parroquia votaban a electores de partido, que a su vez votaban a electores de provincia, que finalmente votaban para las Cortes y para las Diputaciones Provinciales. Más, en las juntas parroquiales se votaba en primer lugar por unos compromisarios, que inmediatamente designaban a los electores de partido. Así que de hecho, los niveles del voto fueron cuatro..."⁴⁶

Este sistema electoral tuvo un resultado completamente inesperado, el distanciamiento entre la ciudadanía y sus representantes, lo que desencadenó una ruptura total entre las comunidades americanas y las cortes españolas consolidando las autonomías territoriales. Prácticamente no había comunicación entre los niveles del voto, porque la constitución y los decretos nunca hablaron de candidaturas, pues las elecciones no tenían una naturaleza competitiva ni una concepción política. Se pensaba que los electores no irían a votar según sus preferencias políticas, sino basándose en la confianza que se le tuviera a determinada persona, por ello los cargos eran obligatorios y las personas no podían rehusarse a ellos sino por graves problemas de salud.

Las Cortes pueden considerarse como el poder legislativo de la época, eran la reunión de todos los diputados que representan a la Nación y que eran nombrados por los ciudadanos cada dos años. Para la elección de los diputados de las Cortes se celebraban juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia. En las juntas de parroquia se nombraba por cada 200 vecinos un elector parroquial. Las juntas electorales de partido, presididas por el jefe político o alcalde primero del pueblo, se componían de los electores parroquiales congregados en la cabeza de cada partido, a fin de nombrar al elector o electores que habían de concurrir a la capital de la provincia para elegir los diputados de Cortes. Las juntas de provincia, presididas por el jefe político de la capital de la provincia, se componían de los electores de todos los partidos de ella, congregados en la capital a fin de nombrar los diputados que le correspondían para asistir a las Cortes como representantes de la Nación, para lo cual se

⁴⁶ *Ibidem*. Pág. 194.

entregaba a cada diputado su correspondiente poder para presentarse en las Cortes.⁴⁷

El poder ejecutivo era representado por el Rey a quien se le consideraba como una figura sagrada e inviolable y que no estaba sujeto a responsabilidad alguna por sus actuaciones. Los que sí eran responsables por sus acciones eran los Secretarios del derecho, que no podían alegar en su defensa “que fueron órdenes del Rey”.

La administración de justicia correspondía a los tribunales, cuyos magistrados eran nombrados por el Rey a propuesta del Consejo de Estado, que era el único consejero del Rey, éste escuchaba su opinión en determinados asuntos como por ejemplo dar o negar la sanción a las leyes, asuntos de gobierno que fueran graves, declarar la guerra y celebrar tratados.

“Para el gobierno interior de los pueblos había ayuntamientos compuestos del alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, presididos por el jefe político donde lo hubiere y, en su defecto, por el alcalde o el primer nombrado entre éstos si hubiere dos. Por su parte, el gobierno político de las provincias residía en el jefe superior, nombrado por el Rey en cada una de ellas. Había también una diputación llamada provincial renovable por mitad cada dos años, presidida por el jefe superior, electa por los electores de partido al día siguiente de haber nombrado a los diputados de las Cortes.”⁴⁸

“La primera elección en la Nueva España no se celebró para los diputados en las cortes, sino para instalar el nuevo ayuntamiento constitucional de la capital el 29 de noviembre de 1812. El evento fue un trauma para las autoridades españolas porque ni un gachupín fue elegido, el voto adquirió inmediatamente un fuerte sentido político y competitivo, y las prácticas a que dio lugar anticiparon la dinámica que en pocos años quebró al Virreinato.”⁴⁹

Al celebrarse el primer turno del voto, que designó a los electores que debían de elegir al nuevo ayuntamiento y al no figurar ningún peninsular, la Junta inició una investigación para detectar posibles irregularidades en las juntas parroquiales y así poder declarar la ilegalidad del voto, la amenaza era el hecho de que se perdía el control sobre las comunidades que fortalecían su soberanía. La Audiencia se enfrentó a muchos problemas para llevar a cabo su investigación, el principal era el hecho de que la propia constitución no contemplaba ninguna causa expresa para anular las elecciones, así pues, la Audiencia hizo su propia interpretación y se enfocó a demostrar que habían votado personas que no tenían derecho a ello como los hijos de familia o los sirvientes domésticos; que los lugares físicos donde se habían llevado a cabo las elecciones no contaban con las comodidades necesarias (cabe señalar que la secrecía del

⁴⁷ Cfr. CASTELLANOS Hernández, Eduardo. *Op. cit.* Pág. 78.

⁴⁸ *Ibidem.* Pág. 79.

⁴⁹ ANINO, Antonio, coordinador. *Op. cit.* Pág. 197.

voto no era necesaria pues se votaba públicamente y en voz alta); que hubo desórdenes en las calles; circulación de “papeletas de unas mismas letras” con los nombres de a quienes votar –circunstancia no prevista por la constitución-. El resultado fue un rotundo fracaso, la Audiencia no tuvo la posibilidad de investigar a *posteriori* la legalidad del cuerpo electoral, ni de declarar la nulidad de la elección.

En la Ciudad de México operó una organización secreta, los Guadalupes, que mantenían estrechas relaciones con los insurgentes y que formaron lo que las autoridades llamaron “partido decidido” encargados de repartir entre la población más pobre las “papeletas” para influir en el ánimo de la gente y de esta manera manejar la elección a sus intereses autonomistas. Cabe señalar que en el año de 1812 los insurgentes estaban en serias dificultades por la derrota sufrida apenas un año atrás. La ciudad no se unió a los insurgentes de Hidalgo, poniendo de manifiesto su incapacidad de vincular la ciudad con el campo. La situación era muy clara, la población simpatizaba más con los fines autonomistas (apoyados por las prácticas electorales) que con la lucha armada, luego entonces, había que poner un puente entre ambas lo suficientemente fuerte para lograr objetivos comunes. El partido decidido tuvo una influencia muy importante en las elecciones y en la ideología de la población.

En 1820-1821 cuando se restauró la constitución, América estaba muy deteriorada, pero la Nueva España aparentemente no, para seguir manteniéndola de parte de la corona, se impulsó desde Madrid la difusión de los ayuntamientos constitucionales. Los municipios se concentraron principalmente en las comunidades indígenas, impulsándose así el autogobierno comunitario. Al instalarse un ayuntamiento electivo, se independizaba de la cabecera y rompía la unidad territorial antigua, ganando una autonomía absoluta sobre la administración de sus recursos

Por medio de los ayuntamientos electivos los pueblos lograron una forma de autogobierno como nunca antes la habían tenido: contribuciones, justicia, bienes comunales y, donde las hubo, milicias. El resultado fue que en la Nueva España no se desarrolló a nivel local el principio de la división de poderes. Un claro ejemplo lo tenemos en la que fuera la intendencia de Veracruz, el procurador de los indígenas presentó una queja a la Diputación porque ningún indio había sido electo en el nuevo ayuntamiento y que esto iba en contra de la igualdad que consagraba la constitución. La Diputación aceptó la queja recomendando que en las elecciones futuras se eligiesen indios porque son íntegramente iguales.⁵⁰

2.1.2 La Constitución de Apatzingán de 1814.

Como consecuencia de la abdicación de Carlos IV a favor de su hijo Fernando VII y de éste a favor de Napoleón Bonaparte en virtud de la invasión

⁵⁰ Cfr. *Ibidem*. Pág. 222.

francesa a España, la Audiencia de México sólo publicó los documentos recibidos hasta ese momento y esperó a que las cosas se estabilizaran para volver a recibir instrucciones del nuevo gobierno.

En 1808 el Ayuntamiento de la Ciudad de México hizo entrega al Virrey Iturrigaray de un documento denominado "*La representación del Ayuntamiento de México*" en donde se plantea la posibilidad de asumir la soberanía ante la inestabilidad del gobierno español. La Audiencia compuesta básicamente por españoles, se opuso a ello y destituyó al Virrey nombrando en su lugar a Pedro Garibay.

Como consecuencia de este intento de emancipación, surgieron movimientos en Valladolid, Michoacán en 1809 y un año más tarde en Querétaro. "Don Miguel Hidalgo y Costilla dió el grito de Independencia en el pueblo de Dolores el 15 de septiembre de 1810 y el 6 de diciembre de ese mismo año promulgó en Guadalajara un bando en virtud del cual decreta la liberación de los esclavos, además de ordenar que cesen los tributos que pagaban las castas y toda exacción a los indios. Se trata,...de un documento fundador de la República, en el cual se empieza a diseñar un programa social para la vida del futuro país independiente que hoy es México".⁵¹

Tras la muerte de Hidalgo, Ignacio López Rayón, tomó la estafeta y en 1811 en Zitácuaro instauró la Suprema Junta Nacional Americana de donde surgieron los "*Elementos Constitucionales*" que más tarde inspiraría a José María Morelos y Pavón para crear "*Los Sentimientos de la Nación*".

En septiembre de 1813 Morelos, en ese momento líder del movimiento de independencia, convocó al Congreso de Anáhuac reunido en Chilpancingo (compuesto entre otras personalidades por los miembros de la Junta de Zitácuaro) para someter a consideración su obra maestra "*Los Sentimientos de la Nación*" su idea era reestructurar constitucionalmente al nuevo país que nacería al obtener la libertad política de España. El documento se componía de veintitrés puntos que Morelos consideraba necesarios para ser incluidos en la Constitución. "De entre ellos destaca el número doce, ya que es el inicio del liberalismo social mexicano, que constituye un aspecto primordial del constitucionalismo de nuestro país. Tal punto estableció: que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte que aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto".⁵²

El 6 de noviembre del mismo año, el Congreso hizo la declaración formal de Independencia de América Septentrional. Así las cosas, en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, en plena lucha armada, se sancionó el "*Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana*" que debido a la derrota de los

⁵¹ CASTELLANOS Hernández, Eduardo. *Op. cit.* Pág. 79 y 80.

⁵² INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. *Derecho Constitucional Antología*. México, 1999, pág. 84.

movimientos encabezado por sus autores, no pudo tener vigencia en todo el país, no obstante es considerado como una de las primeras leyes del México independiente, fundador de la República que hoy conocemos.

La Constitución de 1814 estableció que “la soberanía reside originariamente en el pueblo, y su ejercicio en la representación nacional compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos. Así mismo, estableció que el cuerpo representativo de la soberanía popular era el Supremo Congreso Mexicano, unicameral, creándose además dos corporaciones: el Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal de Justicia”⁵³

Las principales características de la primera Constitución mexicana fueron: rigidez para su reforma, una parte dogmática con una extensa declaración de derechos humanos, declaración de la soberanía del pueblo, reconocimiento de la soberanía externa y del derecho internacional, sufragio universal, división de poderes, asimismo, establece la ciudadanía, incluyendo a todos los nacidos en América, para los cuales se garantiza la igualdad, seguridad, propiedad y libertad.

Los diputados del Congreso serían electos uno por cada provincia por un período de dos años sin poder reelegirse en el período inmediato. En el caso de las provincias que no estuvieran ocupadas por el movimiento insurgente, se nombrarían diputados interinos, por mayoría de votos del Congreso.

Para la elección de los diputados, se retoma el sistema que se aplicaba durante la vigencia de la Constitución de Cádiz: la elección era directa a través de juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia, siendo la única diferencia la desaparición de la figura de los compromisarios, es decir, las personas con derecho a voto elegirían directamente a los electores parroquiales, ya sea por mayoría o por suerte en caso de empate. “Las juntas electorales de partido se compondrían de los electores parroquiales, quienes votaban a puerta abierta por medio de cédulas en las que señalarían tres candidatos al cargo de elector de partido, cuyos nombres eran leídos en voz alta por el secretario. Los electores de partido formarían respectivamente, las juntas provinciales para nombrar diputados al Congreso”.⁵⁴

Las juntas electorales de provincia proponían a siete jueces que formarían parte del Supremo Tribunal de Residencia. Este Tribunal se encargaría de conocer de las acusaciones en contra de los miembros del Supremo Gobierno y del Supremo Tribunal de Justicia

El Congreso elegía los miembros del Supremo Gobierno y del Supremo Tribunal de Justicia. El Supremo Gobierno estaba formado por tres personas, cada una de ellas fungiría como presidente por períodos de cuatro meses alternativamente, el primer turno para ocupar la presidencia se establecería de

⁵³ CASTELLANOS Hernández, Eduardo. *Op. cit.* Pág. 80.

⁵⁴ *Idem.*

manera aleatoria. Anualmente una de esas personas saldría del Supremo Gobierno y no podría reelegirse sino pasados tres años de su gestión. Existía la prohibición de que diputados ya sea en funciones o antes de dos años de finalizada su actuación, ocuparan uno de los puestos del Supremo Gobierno, haciéndose una excepción sólo en la creación del primer Gobierno.

En la cúspide del Poder Judicial, se encontraba un Supremo Tribunal de Justicia que se componía con cinco jueces.

La primera etapa de selección de los candidatos a ocupar los puestos tanto del Supremo Tribunal de Justicia como del Supremo Gobierno consistía en un examen de elegibilidad a los candidatos, este estudio se hacía en sesión secreta y por mayoría absoluta de votos, de este primer proceso se obtenía una lista con el triple de los miembros a elegir. Posteriormente, en sesión pública, se procedía a la votación por cédula para elegir por mayoría absoluta de votos a los vencedores. Si ningún candidato alcanzaba la mayoría absoluta, se realizaba una segunda votación por cédula, pero solo con quienes hubiesen alcanzado mayor número de votos; si aún así existiera empate, se decidía aleatoriamente.

Al ser fusilado Morelos, casi se termina el movimiento de independencia, solo siguieron con vida pequeños grupos situados en el sur del país capitaneados por Vicente Guerrero. Cuando en el 1820 se restableció en España la vigencia de la Constitución de Cádiz, el clero mexicano se sintió amenazado por la tendencia liberal de esa ley, así que decidió apoyar el movimiento de independencia con la condición de que la corona se le ofreciera a un príncipe español.

Dentro de la vigencia de esta constitución se concretaron diversos documentos fundamentales para la marcha electoral de México. Entre las principales disposiciones encontramos: los Tratados de Córdoba del 24 de agosto de 1821 en donde se estableció que "Esta América se reconocerá por la nación soberana e independiente, y se llamará en lo sucesivo imperio mexicano (artículo primero); el gobierno del imperio será monárquico, constitucional moderado, siendo llamado a reinar Fernando VII (artículos segundo y tercero)"⁵⁵

EL Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano del 18 de diciembre de 1822 habla de un gobierno monárquico-constitucional representativo y hereditario, menciona las fechas de elecciones pero sin la participación de todo el pueblo.

2.1.3 El Acta Constitutiva de la Nación Mexicana de 1824.

⁵⁵ COVARRUBIAS Dueñas, José de Jesús. *Op. cit.* Pág. 12.

En el año de 1820 solo sobrevivían pequeños grupos insurgentes en el sur al mando de Vicente Guerrero, la mayoría de los rebeldes que habían iniciado la lucha fueron asesinados o bien se vieron obligados a aceptar la amnistía.

El restablecimiento de la Constitución de Cádiz había incomodado no solo a los españoles peninsulares que vivían en México, sino al clero mismo, al grado de que las reuniones para estructurar la oposición se hacían en la Iglesia de la Profesa.

Agustín de Iturbide fue designado por el Virrey Apodaca como líder del movimiento para combatir a las fuerzas insurgentes del sur, es decir, el jefe del Ejército de las Tres Garantías. Así las cosas, a finales de 1820 propuso a los diferentes grupos (peninsulares y criollos, militares, clero e insurgentes) el Plan de Iguala que lograría unificarlos hacia un mismo objetivo; el Plan fue promulgado el 24 de febrero de 1821. Propuso la absoluta independencia de la Nueva España, sin embargo define que será una Constitución *análoga al país* la que establezca un gobierno monárquico, cuya corona sería ofrecida a Fernando VII, alguno de sus descendientes, o en su caso, a otra casa reinante. El Plan dispuso que todos los habitantes del imperio sin otra distinción que su mérito y virtudes serían ciudadanos idóneos para desempeñar cualquier empleo siendo respetadas y protegidas su persona y sus propiedades. La aplicación del Plan estaría a cargo de una junta gubernativa interna, hasta en tanto se reuniesen las cortes del nuevo reino.

“Al llegar a México, Juan O’Donojú, como Capitán General de la Nueva España, se encontró que realmente México ya era independiente y decidió firmar con Iturbide el Tratado de Córdoba en el cual se reconocía la Independencia de México y se volvía a ofrecer su corona a un príncipe español, pero si ninguno de ellos aceptaba, entonces gobernaría quien fuera designado por las Cortes del Imperio Mexicano.”⁵⁶

Una junta provisional se encargaría de establecer los lineamientos para la elección de los diputados a las Cortes; nombraría una regencia compuesta por tres personas encargadas del poder ejecutivo hasta en tanto tomara posesión de su cargo el nuevo monarca (Iturbide fue nombrado presidente de la regencia); así mismo la citada junta realizaría las funciones de poder legislativo hasta en tanto estuviesen reunidas las Cortes.

“Hubo tres proyectos para definir la integración del Congreso Constituyente – el de la Comisión designada al efecto por la junta, el de la Regencia y el de Iturbide -. Finalmente la junta estableció un congreso bicameral formado a partir de la elección indirecta. El Congreso Constituyente quedó instalado el 24 de febrero de 1822, asumiendo funciones de poder constituyente y de legislativo ordinario pero sin funcionar en dos cámaras. Los conflictos entre Iturbide, nombrado emperador el 19 de mayo de 1822, y el Congreso, condujeron a la

⁵⁶ INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. *Op. cit.* Pág. 86.

disolución de éste por instrucciones de aquél, quien estableció una Junta Nacional Instituyente formada con diputados del Congreso disuelto”⁵⁷

La Junta Nacional Instituyente se encargó de ejercer el poder legislativo y en ejercicio de sus atribuciones expidió un Reglamento Político Provisional del Imperio, que en realidad funcionó como una verdadera constitución. El poder ejecutivo recayó en una persona sagrada e inviolable, el Emperador; éste era el jefe supremo de los ministros quienes sí eran responsables de sus actuaciones; una de las muchas facultades de esta figura intocable era la de nombrar al jefe superior político de cada provincia, con ello mantenía controlada a la población aunque se siguieron conservando las diputaciones provinciales.

La Junta Nacional Instituyente preparaba una Ley de Elecciones para normar la contienda de los diputados y de los Ayuntamientos, cuando el descontento popular por Iturbide y la disolución del congreso se tornó incontrolable, es entonces cuando aparece la figura de un personaje que sería de trascendencia para la vida política de México: Antonio López de Santa Anna. Santa Anna desconoce a Iturbide, proclama la República y demanda la reinstalación del Congreso. Iturbide manda tropas para persuadir el movimiento encabezado por Santa Anna, finalmente ambos lados suscriben el Plan de Casa Mata en donde se decide reinstalar al Congreso pero sin desconocer a Iturbide.

Iturbide gobernó únicamente diez meses. El descontento popular fue tan grande que Iturbide, para tratar de calmarlo, convocó de nueva cuenta al Congreso Constituyente y abdicó el 19 de marzo de 1823. El 16 de mayo de ese mismo año, se expide el Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, que establecía el derecho de los ciudadanos de elegir a sus representantes a través de electores, regula como forma de gobierno una república representativa y federal y reconoce a la soberanía nacional como única, inalienable e imprescriptible.

El Congreso desconoció la forma de gobierno establecida en el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba y se propuso crear una nueva fórmula viable para nuestra Nación. En calidad de mientras, el ejecutivo recayó en una Junta de tres miembros.

En virtud de que el Congreso aún no contemplaba las nuevas provincias de ultramar creadas sobre la base del decreto de las Cortes Españolas del 8 de mayo de 1821 (anteriormente participaban 6 y en virtud del decreto ya eran 23) para evitar una posible separación, se toma la decisión de no tomar ninguna determinación hasta en tanto no estuvieran presentes absolutamente todas las provincias.

“Ese Congreso Constituyente manifestó que había sido convocado para estructurar jurídicamente al Nuevo Imperio Independiente, pero era obvio que el

⁵⁷ CASTELLANOS Hernández, Eduardo. *Op. cit.* Pág. 82.

pueblo repelía esa forma de gobierno y se inclinaba por la republicana. En consecuencia, esa asamblea decidió disolverse y convocó a un nuevo Congreso Constituyente, que fue el tercero del México independiente.”⁵⁸

El Congreso Constituyente quedó instalado solemnemente el 7 de noviembre de 1823. Este congreso se inclina por la forma republicana y federal, descartando la forma de gobierno centralista y por supuesto el imperio. Esta controversia provocó que las fuerzas nacionales se dividieran en dos: los liberales, que apoyaban el federalismo y por otra parte, los conservadores, fieles seguidores del centralismo. El partido liberal y el partido conservador desataron una lucha frontal por el poder, los conservadores querían seguir manteniendo los privilegios de la Colonia y los liberales abogaban por los derechos fundamentales del hombre.

El 31 de enero de 1824 se aprueba el Acta Constitutiva de la Nación Mexicana que se expide el 4 de octubre del mismo año, dentro de su primer apartado se establece la forma de gobierno que será republicana, representativa, popular y federal.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos adoptó como forma de gobierno una República Representativa Popular y Federal según lo estableció el artículo 171. Los principales rubros de la nueva constitución fueron: soberanía de la nación, religión católica como religión de estado, división de poderes, sistema presidencial, creación de las entidades federativas, división del poder legislativo en dos cámaras y delimitación de las facultades de cada poder. Se estableció que la constitución no podría ser reformada hasta 1830.

El Supremo poder de la Federación se dividió en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El ejecutivo recaía en la figura del presidente auxiliado por un vicepresidente; el presidente cuenta con la facultad de vetar las leyes, pero el poder legislativo aparece por encima del ejecutivo; los secretarios de estado cuentan con la facultad del refrendo; el ejecutivo podría ser reelecto pero no para el período inmediato anterior. El legislativo se componía de dos cámaras una de diputados y otra de senadores. El judicial residía en la Corte Suprema de Justicia, los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito. Esta nueva estructura también se aplicó en los gobiernos locales.

“En marzo de 1833 el Congreso federal declaró electos a Antonio López de Santa Anna y a Valentín Gómez Farías como presidente y vicepresidente de la República, respectivamente. El primero solicitó licencia en su cargo y Gómez Farías se ocupó entonces de la presidencia. Gómez Farías diseñó un programa de gobierno completamente liberal: libertad absoluta de opiniones, abolición de los privilegios del clero y la milicia, supresión de instituciones monásticas, laicización de la vida civil, aumento del número de propietarios territoriales, destrucción del monopolio del clero en la educación pública, abolición de la pena de muerte

⁵⁸ INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. *Op. cit.* Pág. 88.

menos en los homicidios premeditados y garantía de la integridad del territorio nacional a través de la creación de colonias que tuviesen como base el idioma, usos y costumbres mexicanas.”⁵⁹

Tras las elecciones del 4 de enero de 1835, el congreso quedó compuesto por una mayoría conservadora, lo que más tarde influiría en el contenido de las leyes y en el destino del país, de hecho se adjudicaron facultades extraconstitucionales a efecto de reformar la constitución sin cumplir con las formalidades que ésta misma establecía, con la única limitante de no modificar la forma de gobierno ni la división de poderes

Durante la vigencia de esta Constitución, se acentuaron los problemas ideológicos entre liberales, puros y moderados; conservadores; federalistas y centralistas. Los liberales puros intentaron una reforma religiosa y militar pero el congreso, con mayoría conservadora, en enero de 1835 desconoce a Gómez Farías, reconoce a Santa Anna y nombra a un presidente interino; el 9 de septiembre de ese mismo año el Congreso se declaró investido de facultades constituyentes.

“Se consolida una idea y forma de gobierno, inducida de manera inteligente por un hábil político, Joel Roberts Poinsett, embajador plenipotenciario de E.U.A., lo cual, de manera paradójica, se mezcla con la religión católica y ya se cuenta con una idea clara de la Soberanía Nacional. Las elecciones, tal como se establecieron en el modelo gaditano, son indirectas y el voto censitario. ... Así las cosas, las elecciones se regulaban por medio de circulares y reglas que se emitían como por ejemplo, las Reglas para la elección de diputados del 12 de julio de 1830 y la Circular relativa al Padrón para la Elección de Diputados y Prevenciones en cuanto a vagos, casa de prostitución, de juego o escándalo y acerca de la educación de la juventud (8 de agosto de 1834); en virtud al incumplimiento de algunas leyes, porque abundan los vagos con que está infestado el distrito y ya que es necesario formar padrones para la elección inmediata de diputados al Congreso General, se pretendía empadronar y expedir boletas para la elección señalada (consta de 19 artículos)”.⁶⁰

2.1.4 Las Siete Leyes Constitucionales de 1836.

Roto el orden constitucional por el propio congreso desconociendo al presidente Gómez Farías y reconociendo a Santa Anna, se concreta de hecho un golpe de estado. En este contexto, el Congreso se investió de facultades constituyentes y expidió en diciembre de 1836, una nueva constitución que se denominó *Siete Leyes Constitucionales*.

⁵⁹ *Ibidem*. Pág. 90.

⁶⁰ Cfr. COVARRUBIAS Dueñas, José de Jesús. *Op. cit.* Pág. 14.

Esta constitución fue un logro de los conservadores, el premio por el que habían peleado años atrás, por ello es una norma netamente aristócrata que protegió y fomentó los fueros y privilegios, antes atacados, del clero, de los militares y por supuesto de las familias más ricas e influyentes del país. La forma de gobierno se constituyó como una república central, terminó con la idea del sufragio universal, dividió al territorio en departamentos, conservó el bicameralismo pero los senadores serían nombrados por las juntas departamentales de tres listas que le presentarían las autoridades centrales. Quizá el punto más importante a destacar es el hecho de que esta constitución sí contenía una declaración de derechos humanos.

“La discusión y aprobación de Las Siete Leyes Constitucionales de 1836 corrió paralela a conflictos internos y la guerra de Texas. En sus términos, el nuevo sistema gubernativo de la Nación sería republicano, representativo y popular, pero ya no federal. La organización de los poderes públicos fue realizada a partir del supremo poder conservador (impugnado por Santa Anna por las limitaciones que le imponía al poder presidencial); el poder legislativo depositado en el congreso bicameral, el poder ejecutivo depositado en el presidente de la República, el Consejo de Gobierno y el poder judicial de la República. Para su gobierno interior, la República fue dividida en departamentos, distritos y partidos. Los gobernadores serían nombrados por el gobierno general a propuesta en terna de las juntas departamentales; los miembros de estas juntas eran elegidos por los miembros electores que nombraban diputados para el congreso general”⁶¹

El supremo poder conservador contaba con muchas atribuciones que englobaban el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos de las autoridades más altas, generalmente a solicitud de algún otro poder de la Nación. El Supremo Poder estaba por encima de los poderes centrales, con este órgano el partido conservador pretendía que la vida política y social del país se inmovilizara y que la constitución permaneciera siempre igual. Sus facultades más importantes fueron:

- Declarar la nulidad de leyes, decretos o incluso actos de cualquiera de los tres poderes por ser contrarios a la constitución.
- Declarar la incapacidad física o moral del presidente, suspender a la Suprema Corte de Justicia o suspender las sesiones del congreso general a petición de alguno de los mismos poderes.

Durante la vigencia de esta constitución fungió como presidente Anastasio Bustamante, cuya gestión se caracterizó por una gran inestabilidad en su gabinete y por el descontento de las reformas constitucionales.

“Empero, la vigencia de esa Constitución fue muy corta. En 1841 Santa Anna la desconoció y se convocó a un nuevo Congreso Constituyente, el cual se reunió en 1842. Fue un Congreso ilustre en el cual se presentaron dos proyectos de Constitución: el de la mayoría, que quería una República central y el de la

⁶¹ CASTELLANOS Hernández, Eduardo. *Op. cit.* Pág. 84.

minoría, que proponía una República federal y la creación del juicio de amparo a nivel federal.”⁶²

2.1.5 Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843.

En el año de 1839 el supremo poder conservador facultó al congreso como cuerpo constituyente. Esta decisión provocó mucho descontento que orillo a la firma de las Bases de Tacubaya para convocar a un nuevo constituyente. Mediante los convenios de Estanzuela, Bustamante fue exiliado y Santa Anna nuevamente fue nombrado presidente.

El constituyente de 1842 discutió tres proyectos de constitución, pero no llegó a concretar nada por los desacuerdos tan importantes con la mayoría laboral y federalista del congreso. Así las cosas, el constituyente se disolvió y se convocó a una junta de ochenta notables que redactó las Bases Orgánicas de 1843 como una constitución centralista cuyos rasgos más característicos fueron: hacer de México una República centralista, división del territorio nacional en departamentos, exclusividad de la religión católica, división del congreso en dos cámaras, división de poderes pero con una fuerza especial para el ejecutivo.

En el título VII de esta constitución se reguló el poder electoral, sin que esto signifique la creación de un órgano exclusivamente dedicado a organizar y supervisar las elecciones.

A falta de disposición expresa en la constitución o leyes secundarias, durante la vigencia de esta constitución se expiden decretos importantes para establecer la forma y días en que deberán verificarse las elecciones de diputados, senadores y presidente (del 19 de junio de 1843). Así mismo, el primero de julio de 1843 se emite la Circular sobre medidas para la legalidad, buen orden y libertad en las elecciones, en donde se regula que las personas encargadas de fungir como comisionados en las elecciones fueran personas de sano juicio, patriotismo acreditado y notoria ilustración para así asegurar que todos los actos se verifiquen con legalidad.⁶³

“Esa constitución de 1843 estuvo vigente hasta el levantamiento de la Ciudadela que jefaturó el general Salas a partir del 4 de agosto de 1846. En ese levantamiento se calificaba como de traidores a la independencia a los diversos pronunciamientos que se habían efectuado a favor de la monarquía y expresó la necesidad de convocar a un nuevo Congreso Constituyente, el cual comenzó a sesionar el 6 de diciembre de 1846.”⁶⁴

⁶² INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. *Op. cit.* Pág. 91.

⁶³ COVARRUBIAS Dueñas, José de Jesús. *Op. cit.* Pág. 17.

⁶⁴ INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. *Op. cit.* Pág. 92.

Este es uno de los períodos más críticos para la vida política y constitucional del país, las disputas internas entre monárquico-centralistas contra federalistas-liberales se agravan y desgastan la estabilidad nacional, lo cual es aprovechado por los vecinos del norte para apropiarse de gran parte de nuestro territorio por medio de los tratados de Guadalupe-Hidalgo.

El nuevo constituyente tuvo una actividad muy accidentada por la rebelión de los polkos y el desembarco de las tropas norteamericanas en Veracruz. Tras esta inestabilidad se hizo indispensable que Santa Anna volviera a la presidencia y solo así se tuvo la paz indispensable para que el constituyente (formado en su mayoría por liberales moderados y puros) pudiera continuar con sus labores.

Desafortunadamente la invasión de los norteamericanos, obligó al constituyente a tomar una decisión drástica: el restablecimiento de la Constitución de 1824. Primeramente, esta decisión se adoptó como definitiva, después solo se consideró necesario de manera temporal y con ciertas reformas. A este respecto, Mariano Otero presentó el *Acta de Reformas* aprobada en 1847 que se ocupó principalmente de la representación proporcional, la idea del sufragio universal y el respeto a las minorías señalando: "nuestras elecciones han sido siempre indirectas de tercer grado; y sometiendo este procedimiento a un cálculo muy sencillo, resulta que un diputado puede representar como voto de la mayoría el de los dos respecto de ciento, o cuando más, y eso en un supuesto muy favorable y extraordinario, el de trece respecto del mismo número...Entre nosotros la imperfección del sistema electoral ha hecho ilusorio el representativo: por él las minorías han tomado el nombre de mayorías, y por él en vez de que los congresos hayan representado a la Nación como es en sí, con todas sus opiniones y todos sus intereses, sólo han representado con frecuencia una fracción, y dejando a las demás sin acción legal y sin influjo, las han precipitado a la revolución...La necesidad de llamar todos los intereses a ser representados, es hoy una verdad tan universalmente reconocida, que sólo ignorando el estado actual de la ciencia puede proclamarse el duro y absoluto imperio de la mayoría sin el equilibrio de la representación de las minorías...La simple razón natural advierte que el sistema representativo es mejor en proporción que el cuerpo de representantes se parezca más a la Nación representada."⁶⁵

Esta histórica acta contenía 30 artículos que regulaban diversos aspectos, siendo los principales en materia electoral los siguientes:

- Ciudadanía.
- Derechos de voto, petición y reunión.
- Requisitos para la elección de diputados y senadores.
- Supresión del cargo de vicepresidente.
- Posibilidad de adoptar la elección directa de diputados, senadores, presidente y ministros.

⁶⁵ CASTELLANOS Hernández, Eduardo. *Op. cit.* Pág. 87.

A pesar de las medidas legales que se tomaron, los gobiernos sucesivos estuvieron impregnados de grandes contratiempos políticos y económicos. La Constitución de 1824 estuvo vigente, en su segunda época, hasta 1853, año en que triunfó un movimiento muy importante llamado Plan de Hospicio que permitió a Santa Anna a regresar al poder. Esta vez Santa Anna conformó su equipo de trabajo con liberales moderados y conservadores.

El 23 de abril de 1853, fueron expedidas las Bases para la Administración de la República hasta en tanto se promulgaba la nueva constitución. No obstante lo anterior, Santa Anna se hizo de un poder ilimitado llegando al extremo de confirmar su dictadura mediante un plebiscito a finales de 1854, en donde prorrogó de manera indefinida su gobierno y se otorgó la facultad de nombrar sucesor. Estas Bases entregaban todo el poder a Santa Anna, quien se convirtió en un verdadero dictador, México adoptó un régimen centralista, desaparece el sistema federal, se declaraban en receso las legislaturas locales y los gobernadores eran considerados como empleados del propio ejecutivo.

Respecto de la legislación electoral, en 1847 se expide la Ley sobre elecciones de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Nación, en donde se regulan las elecciones primarias y secundarias pero de una manera muy general, así que se hace indispensable contar con una normatividad más concreta. Así las cosas, el 13 de abril de 1850 se expiden las Bases para las Elecciones de Presidente de la República y Senadores, para efecto de elegir a los electores primarios. Se convocan a Juntas Populares (gobernadores, prefectos y subprefectos) a efecto de que organicen la elección y se decida quién será el jefe de la República; así mismo se establecen las condiciones en que la ciudadanía debe sufragar y se les indica a los eclesiásticos la forma y ante quien deben votar.

En el año de 1855 se expide la convocatoria para un nuevo Constituyente, queda establecido que se harán las divisiones territoriales conforme al censo, se delimitan las juntas primarias, las juntas secundarias o de partido, las juntas de estado y las prevenciones generales para la instalación del nuevo congreso.

2.1.6 La Constitución de 1857.

El Plan de Ayutla proclamado el primero de marzo de 1854 exigía la destitución de Santa Anna y se convocaba a representantes de los estados y territorios con el objeto de definir dos tareas muy importantes; la primera para elegir un presidente interino y la segunda para que los convocados fungieran como consejeros de éste durante su corto período. El ejecutivo provisional tenía como encargo preferente convocar a un nuevo Congreso Constituyente.

Como consecuencia de las fuertes presiones de los grupos de poder en el país, Santa Anna renunció definitivamente el 9 de agosto de 1855. Se nombra presidente a Martín Carrera que apenas duró un mes en su cargo. Posteriormente

Juan Alvarez fue designado presidente pero se vio obligado a renunciar por la fuerte oposición de los moderados. Comonfort ocupó el cargo sin liberarse de los problemas de tres grupos con ideologías bien definidas: unos, exigían el restablecimiento de la Constitución de 1824, otros se inclinaban por un federalismo exaltado y los últimos que se pronunciaban bajo el lema de religión y fueros.

“El estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana fue expedido por el presidente Comonfort el 15 de mayo de 1856. Una sección de este ordenamiento relativa a las garantías individuales, agrupó sus disposiciones en cuatro rubros dedicados a la libertad, la seguridad, la propiedad y la igualdad. La clave para la distribución de competencias entre el gobierno general y los gobiernos de los estados y territorios, fue de las facultades que el estatuto no señalaba expresamente a los gobiernos locales serían ejercidas por el Presidente de la República. Por su carácter revolucionario y provisional, en este estatuto no existen previstos sistemas electorales, toda vez que a este respecto la obligación fundamental del Presidente de la República era también cumplir y hacer cumplir el Plan de Ayutla...”⁶⁶

El nuevo constituyente inició sus sesiones en la ciudad de México el 18 de febrero de 1856 con una mayoría de liberales moderados. En este congreso se discutió varias veces la posibilidad de restablecer la constitución de 1824 ya sea parcial o totalmente, pero al final esta idea fue desechada.

La constitución de 1857 fue jurada el 5 de febrero. Las elecciones ratificaron en su puesto a Comonfort y llevaron a la presidencia de la Corte a Juárez, este puesto era muy importante porque le correspondía sustituir al Presidente, situación que de hecho se llevó a cabo.

La Constitución estableció un régimen de asamblea en virtud del congreso unicameral con dos períodos de sesiones, se caracteriza por la falta de derecho de veto del ejecutivo sobre las leyes aprobadas por el legislativo. El sistema electoral consistió en la elección indirecta en primer grado y escrutinio secreto. Esta Constitución se caracteriza por una detallada declaración de derechos humanos, abolición de los fueros militar y eclesiástico, identidad de principios entre la Federación y los estados, supresión de la vicepresidencia y como elemento protector de los derechos humanos el juicio de amparo.

Esta Constitución fue criticada tanto por la iglesia como por la prensa; de hecho fue desconocida por el propio presidente de esa época: Comonfort, quien con este hecho concretó un golpe de estado. Benito Juárez se declara presidente y comienza una guerra de tres años entre liberales y conservadores que concluyó con el triunfo liberal.

⁶⁶ CASTELLANOS Hernández, Eduardo. *Op. cit.* Pág. 89 y 90.

“Durante esa guerra denominada de Reforma, Juárez expidió las *Leyes de Reforma*, que completaron a la Constitución de 1857. Todo aquello que no había podido ganar el partido liberal durante el Congreso Constituyente, se lograba en plena lucha armada. Fueron principalmente ocho leyes que nacionalizaron los bienes de la Iglesia católica, declararon la total separación de la Iglesia y el Estado y se garantizó la libertad de cultos, suprimieron las órdenes religiosas, secularizaron los actos relativos al estado civil de las personas (nacimiento, matrimonio y defunción), rompieron relaciones diplomáticas con la Santa Sede y secularizaron los hospitales.”⁶⁷

El 6 de noviembre de 1860 resulta electo presidente de la República Benito Juárez. Los conservadores estuvieron en contra del resultado de dichas elecciones, se aliaron con Napoleón III y las tropas francesas comenzaron su ataque contra el ejército mexicano. El 10 de abril de 1864 Maximiliano de Habsburgo aceptó la Corona y México se constituyó como el segundo Imperio sostenido por Francia.

Cuando Maximiliano de Habsburgo ya estaba en el poder, expidió el 10 de abril 1865 el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, donde se estableció que la forma de gobierno proclamada por la nación y aceptada por el emperador, es la monarquía moderada, hereditaria y con un príncipe católico al frente.

El primero de noviembre de 1857, Maximiliano de Habsburgo pretendía una elección popular directa en los ayuntamientos, por ello expide la Ley Electoral de Ayuntamientos en donde se señalaba el posible procedimiento.

La victoria militar de los republicanos permitió el regreso triunfal de Juárez a la Ciudad de México el 15 de julio de 1867, se expide la convocatoria para la elección de los supremos poderes federales que además comprendía un referéndum sobre la conveniencia de reformar la constitución en 3 puntos fundamentales:

1. Que el poder legislativo de la Federación fuese depositado en 2 cámaras.
2. Que el Presidente de la República tuviese facultad de vetar las resoluciones del legislativo con la condición de ser respaldado con el voto de las dos terceras partes de los miembros de la cámara o en su caso de las cámaras.
3. Que los informes que rindan ejecutivo y legislativo entre ellos no fueren verbales sino por escrito.

No obstante lo novedoso y necesario de la reforma, no prosperó. Es hasta que Sebastián Lerdo de Tejada ocupa la presidencia cuando se aprueba la reforma en 1874.

“En 1876 volvió a ocurrir otro levantamiento militar –el del Plan de Tuxtepec- que llevó a la presidencia de la República al general Porfirio Díaz, quien

⁶⁷ INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. *Op. cit.* Pág. 94.

se había distinguido en forma notable en la defensa de la República durante la intervención francesa. Díaz gobernó a México hasta 1911, salvó un período de cuatro años en que el presidente fue su compadre, el general Manuel González.”⁶⁸

Durante el gobierno de Díaz, el país se modernizó y se construyó la red ferroviaria más importante de ese tiempo. No obstante la situación social no era tan alentadora, los campesinos y trabajadores eran explotados por los grandes terratenientes y empresarios.

Se concretaron reformas importantes relacionadas con la reelección y con la figura de la vicepresidencia. En 1878 se estableció que el ejecutivo no podría ser reelecto para el período inmediato pero si una vez pasados 4 años de haber cesado en el ejercicio de sus funciones. En 1887 se permitió la reelección inmediata y en el caso de la segunda reelección sí sería necesario mediar el plazo antes mencionado. La reforma de 1890 suprimió cualquier candado respecto del tema. Se redujeron las libertades políticas y las elecciones fueron una mera farsa.

“La paz porfiriana empezó a tambalearse en 1907 a causa de la depresión económica que sufrió el país. Hubo, para mostrar el descontento, infinidad de huelgas, reprimidas severamente, y la clase media se agrupó en partidos de oposición. Porfirio Díaz quiso aún presentarse en los comicios de 1910 para ser elegido por séptima vez, dando motivo a que una gran parte de las fuerzas sociales se pusieran al lado del opositor Francisco Indalecio Madero...”⁶⁹

Así las cosas, se generó un gran clima de inestabilidad que tuvo consecuencias sociales muy importantes que marcarían el destino de nuestro país: comienza la Revolución Mexicana con el Plan de San Luis expedido por Francisco I. Madero, el cual tenía como principal objetivo levantarse en armas contra el gobierno para derrocar el régimen personal, restablecer el sufragio popular y poner fin a las injusticias cometidas por la dictadura.

Después de algunos enfrentamientos entre los dos ejércitos, Díaz decidió retirarse de la presidencia el 25 de mayo de 1911. Las elecciones llevaron a la presidencia a Madero, quien más tarde sería asesinado por el traidor Victoriano Huerta, que usurpó la primera magistratura del país. Ante esta situación, el gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza, se levantó en armas con la finalidad de restaurar la vigencia de la Constitución de 1857 mediante la proclamación del Plan de Guadalupe suscrito por todos los revolucionarios. México se vio envuelto en una grave guerra civil y cuando Huerta huyó del país, la guerra civil continuó porque uno de los caudillos del movimiento, Francisco Villa, desconoció el liderazgo de Venustiano Carranza por la no inclusión de las reivindicaciones obreras y campesinas.

⁶⁸ *Ibidem*. Pág. 95.

⁶⁹ *Larousse Enciclopedia Metódica en color*. Redactor García-Pelayo y Gross Ramón, T. 2, 2ª ed. 8ª reimpresión, México, Ediciones Larousse, pág. 438.

Durante la lucha armada, los protagonistas expidieron decretos de alto contenido social, que no tenían cabida en la Constitución de 1857 de corte más bien liberal e individualista. Es por ello que Carranza convoca a un nuevo Congreso Constituyente para la elaboración de una Ley Fundamental que contemplara las necesidades de los obreros y campesinos, que se habían dejado de lado.

2.1.6.1 Ley Orgánica Electoral de 1857.

La Ley del 12 de febrero de 1857 “divide la República, señala que los electores deben ser nombrados por secciones, la conformación de las juntas electorales de distrito, de las elecciones de Diputados, de las elecciones para Presidente de la República y para Presidente de la Suprema Corte de Justicia, así como para los Magistrados de la Corte, de las funciones del congreso de la unión como cuerpo electoral, de los períodos electorales, de las causas de nulidad de las elecciones, de la instalación de los supremos poderes de la unión, disposiciones generales y artículos transitorios. Se impone el modelo federal, ante la inconformidad perenne del conservadurismo, lo cual contenía como telón de fondo, la apertura del modelo económico de México hacia el liberalismo económico, para lo cual se requería la afectación de quienes detentaban el control económico-político del país, la transformación de las estructuras materiales es difícil bajo mecanismos pacíficos.”⁷⁰

Al consumarse la Independencia en nuestro país, existían partidos políticos que participaban en las contiendas electorales, sin embargo, no eran entidades fuertes dotadas de algún grado de jerarquía, por el contrario, eran vistos con desconfianza e incredulidad, debido a que se encontraban fuera de ley, pues actuaban de hecho no de derecho, se consideraban como grupos subversivos que atacaban directamente la unidad nacional. En la época de referencia, existían dos partidos políticos: el Liberal y el Conservador, que no tenían personalidad jurídica, los que sí contaban con la misma, eran los candidatos independientes que estaban contemplados en la ley en análisis.

Durante la vigencia de esta ley, surge la famosa polémica entre las tesis que sustentaban Ignacio Luis Vallarta y José María Iglesias, el primero defendió el criterio de que el Poder Judicial de la Federación, más concretamente, la Suprema Corte, no debería de intervenir en los asuntos políticos o electorales, en virtud de que podría verse afectada su esencia; por otra parte, Iglesias sostenía que el poder judicial debía ser el encargado de revisar todos los actos de los otros poderes independientemente de su contenido político o electoral. “Cabe recordar que en ésta época, la Suprema Corte de Justicia de la Nación era electa a través del voto indirecto o por medio del voto del Congreso Nacional (unicameral hasta

⁷⁰ COVARRUBIAS Dueñas, José de Jesús. *Op. cit.* Pág. 20.

1874); el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación era, a falta del Presidente quien lo sustituía, entonces, el Poder Judicial era un poder con mayor fuerza a la actual; basta recordar cómo arribaron al poder ejecutivo Juárez, Lerdo de Tejada e Iglesias”.⁷¹

2.1.6.2 Ley Electoral de 1901.

La Ley Electoral del 18 de diciembre de 1901, “establece la renovación de los poderes, los distritos electorales, nombramiento de electores, elecciones de distrito, elección de diputados y senadores, elección del Presidente de la República, elección de magistrados de la Suprema Corte de Justicia, de las funciones electorales de las legislaturas, de la nulidad de la elección y disposiciones generales”.⁷²

Es hasta el principio del siglo XX, cuando el Club Liberal Ponciano Arriaga intenta, siempre al margen de la ley, renovar al Partido Liberal a través de una Junta Organizadora que trabajó siempre en el exilio, diseñando una estrategia revolucionaria con miras a fortalecer la democracia y consecuentemente derrocar a Porfirio Díaz. Sin embargo sus esfuerzos no solidificaron en la constitución de un partido verdaderamente poderoso que pudiera influir, mediante el camino de las elecciones.

Al llegar Porfirio Díaz al poder, no fue reconocido como Presidente Constitucional de México por parte de Estados Unidos, pero una vez que comienza a otorgarles las concesiones para la explotación petrolera, minera, ferrocarrilera y haciendas henequeneras, entonces fue reconocido como tal. Debido a la influencia de los llamados “científicos” paulatinamente, las inversiones americanas empiezan a disminuir y se dan más privilegios a la inversión europea, lo que obviamente no es buen visto por los vecinos del norte. Así las cosas, en territorio norteamericano se proclaman dos planes muy importantes con la única finalidad de debilitar el gobierno de Díaz: el Programa del Partido Liberal Mexicano (1 de julio de 1906) el cual proponía, entre otras cosas, la reducción del período presidencial a cuatro años y la desaparición de la figura de la vicepresidencia; en segundo lugar, el Plan de San Luis (5 de octubre de 1910) que habla principalmente de la justicia y libertad.

Francisco I. Madero funda en 1909 el partido Antireeleccionista, que es el primer partido político de corte moderno. Este partido realiza en el país la primera campaña electoral de importancia, sin ninguna protección del gobierno de Porfirio Díaz, que más tarde lograría colocar a su dirigente en el principal puesto de la Nación. Madero declara nulas las elecciones de 1910, desconoce al gobierno de Díaz, declara como ley suprema de la República el principio de la no reelección,

⁷¹ Ibidem. Pág. 23.

⁷² Idem.

asume el carácter de presidente provisional para hacer la guerra al viejo gobierno y como consecuencia de lo anterior, los ciudadanos tomarán las armas el 20 de noviembre de 1910.

Madero al frente del gobierno de la República, presenta una iniciativa de ley electoral, más tarde aprobada por el Congreso, que pretendía otorgar, por primera vez en la historia de México, personalidad jurídica a los partidos políticos, reglamentando su proceso de constitución y funcionamiento.

2.1.6.3 Ley Electoral de 1911.

Esta ley contempla a los partidos políticos como sujetos de derecho privado sin regular la materia de su financiamiento, aunque este se daba principalmente por fuente privada.

“La preocupación de la época se enfocaba a los requisitos de su constitución; que son los siguientes: que éstos hayan sido fundados por una *asamblea constitutiva* de cien ciudadanos, por lo menos; que la asamblea haya elegido una *junta* que dirija los trabajos del partido (hoy se diría un *comité ejecutivo nacional*) y que tenga la representación política del partido. También son requisitos que la *asamblea constitutiva* haya aprobado un *programa político y de gobierno*; que la autenticidad de la asamblea constitutiva conste en acta, autorizada y protocolizada por notario público, y que la *junta directiva* (o comité ejecutivo nacional) publique por lo menos dieciséis números de un periódico de propaganda, durante los dos meses anteriores a la fecha de las *elecciones primarias* y durante el plazo que transcurra entre éstas y las *elecciones secundarias* o definitivas”.⁷³

Se contemplaba la elección indirecta, en las elecciones primarias se elegían a los electores, y en las secundarias, éstos elegían al presidente, vicepresidente, senadores, diputados y ministros de la Corte. Aporta capítulos especiales en nulidades de las elecciones secundarias y de los partidos políticos.

Se establece que por lo menos un mes antes de las elecciones primarias, la junta directiva del partido presente a sus candidatos y nombre a sus representantes en los diversos colegios municipales sufragáneos y distritos electorales que eran las autoridades electorales de la época.

2.1.6.4 Leyes electorales de 1916 y 1917.

⁷³ ALEMÁN Velasco, Miguel. *Op. cit.* Pág. 117.

Estos ordenamientos jurídicos fueron de muy poca duración pero no por ello son menos importantes. El primero se expide para la elección del Congreso Extraordinario Constituyente y el segundo, se expide al día siguiente de la promulgación de la Constitución de 1917 en medio de la crisis de la lucha armada de 1913-1917.

Ambas leyes consideran a los partidos como sujetos de derecho privado y se sigue sin regular el aspecto de su financiamiento (que sigue siendo privado). La única preocupación de esa época, es que los partidos no se ostenten con ninguna denominación religiosa y que no representen exclusivamente a un determinado grupo de individuos.

La principal aportación de ambos ordenamientos consiste en que pone al mismo nivel a los partidos y a los candidatos independientes, ambos tienen derecho a nombrar representantes pero en caso de que los dos nombren a representantes para una sola casilla, será admitido solo el primer representante registrado.

En la Ley de 1916, "Carranza convoca al Congreso Constituyente estableciendo bases como son: de la división de las Municipalidades, Juntas Empadronadoras y Censo Electoral; de los instaladores de casillas electorales y manera de emitir el voto; de las Juntas Computadoras; de la Nulidad de las Elecciones; de los Partidos Políticos y disposiciones varias".⁷⁴

Carranza expide la Ley Electoral del 6 de febrero de 1917, "cuya base es la anterior, excepto que se agregan dos capítulos uno respecto de las Juntas Preparatorias, Instalación de las Cámaras y del Congreso de la Unión, del Cómputo y Calificación de votos para Presidente de la República y otro de disposiciones varias".⁷⁵

2.1.7 La Constitución de 1917.

No obstante que la Constitución de 1917 consolidó a México como una república, representativa, democrática y federal en ninguna de sus disposiciones originales esta regulada la materia de los partidos políticos, únicamente estableció que los puestos de gobierno y legislativos serían ocupados por medio del sufragio popular. La materia electoral era regulada por las leyes secundarias que tenían la limitante de no contar con el apoyo estructural de nuestra Carta Magna.

Tuvieron que transcurrir 60 años para que mediante la reforma política de 1977, se incluyera en el texto del artículo 41 la noción de los partidos políticos como entidades de interés público. Entre 1968 y 1977 se puso de manifiesto que

⁷⁴ COVARRUBIAS Dueñas, José de Jesús. *Op. cit.* Pág. 26.

⁷⁵ *Ibidem.* Pág. 29.

existían diversas corrientes políticas, intereses, reclamos e ideologías que no tenían cabida en el sistema político vigente. Esta reforma fue la respuesta a las presiones sociales de la época y se intentó adecuar las normas a las nuevas realidades que manifestaba el país.

*“A partir del 6 de diciembre de 1977, el texto constitucional consagró que: los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. De igual forma señala que: los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley. También establece que: en los procesos electorales federales, los partidos políticos nacionales deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.”*⁷⁶

La reforma al artículo 41 constitucional reconoció un nuevo status jurídico a los partidos políticos, luego entonces, al ser reconocidos como entidades de interés público, estas instituciones tendrían a su favor una serie de derechos como el acceso a los medios de comunicación, apoyo en sus campañas electorales, la posibilidad de participar en las elecciones estatales y municipales, y por supuesto, se les reconoce como intermediarios en la disputa democrática para alcanzar los puestos de elección popular.

De la Constitución de 1917 se desprenden varios ordenamientos electorales que se describirán a continuación:

- a) Ley Electoral de 1918.
- b) Decreto del Presidente Portes Gil.
- c) Ley Electoral de 1946.
- d) Reforma Electoral de 1949.
- e) Ley Electoral de 1951.
- f) Reforma Electoral de 1963.
- g) Ley Electoral de 1973.
- h) Ley Electoral de 1977.
- i) Código Federal Electoral de 1986.
- j) Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990.
- k) Reforma Electoral de 1993.
- l) Reforma Electoral de 1996.

⁷⁶ WOLDENBERG Karakowsky, José. Los Partidos Políticos en México. Pág. 23.

2.1.7.1 Ley Electoral de 1918.

Esta ley sigue los mismos lineamientos torales de los ordenamientos de 1916 y 1917; se reconoce implícitamente a los partidos políticos como entidades de derecho privado y se consideran en el mismo nivel tanto a candidatos independientes como a los partidos políticos.

Se omite señalar de dónde obtendrán su financiamiento, más sin embargo se les sigue obligando a realizar por lo menos ocho publicaciones (antes eran dieciséis) de un periódico de propaganda electoral.

Los principales requisitos para la constitución de los partidos siguen siendo básicamente los mismos: no ostentarse bajo ninguna denominación religiosa y no formarse exclusivamente para beneficio de una determinada raza o creencia, ésta última será la máxima preocupación social hasta el fin de la revolución cristera en el año de 1930.

Los candidatos independientes tienen los mismos derechos que los candidatos postulados por los partidos, únicamente con la condición de que estén apoyados por cincuenta ciudadanos del distrito electoral en que se postulan. Además deben de contar con un programa político al que le den publicidad y deben cumplir con los requisitos indispensables del registro de candidaturas y representantes, Los candidatos pueden vigilar las elecciones y sus preparativos siempre que hayan registrado formalmente su candidatura.

Durante la vigencia de esta ley (1918-1945) se encuentran en el ambiente político muchas ideas debido a la situación interna y externa, muchas de las cuales serán acogidas por los diferentes grupos de poder. México se encontraba ante la guerra de los cristeros por un lado, y las tensiones de la inminente Segunda Guerra Mundial por el otro. Es así como surgen partidos con ideologías revolucionarias, agraristas, obreristas, cooperativistas, socialistas y otros con una finalidad estrictamente electoral; que en 1928 se unirían para formar un solo partido llamado Partido Nacional Revolucionario, creado para hacer frente a los problemas de la época que enfrentaba la Nación.

2.1.7.2 Decreto del Presidente Portes Gil.

El 25 de enero de 1939, el entonces presidente de México Portes Gil establece que el financiamiento del Partido Nacional Revolucionario se llevaría a cabo mediante descuentos de siete días al año a todos los funcionarios y empleados federales. Esta medida fue, obviamente, muy criticada por la oposición, más sin embargo defendida bajo el pretexto de que el PNR había dado origen a las instituciones revolucionarias y por lo tanto todos los servidores públicos

debieran de formar parte del mismo y, lo más importante, deberían de colaborar a su sostenimiento.

Los descuentos se llevaron a cabo por medio de la Secretaría de Hacienda y del Departamento del Distrito Federal. Los fondos fueron depositados en el Banco de México y quedaron a disposición del Comité Ejecutivo del Partido Nacional Revolucionario.

“Era la única forma posible –señala el presidente Portes Gil- de sostener un organismo público del Estado. Tal medida se apartaba por completo de los cánones de la ley; pero siempre he estimado que las gentes que colaboran con el gobierno y, con mayor razón, quienes perciben algún emolumento por su trabajo, son las más obligadas a servir con lealtad a los intereses sociales, económicos y políticos del régimen, y a contribuir no solo con su capacidad y esfuerzo sino también con su ayuda económica al sostenimiento de las instituciones. Por tal razón decreté arbitrariamente (sic) el descuento de los siete días de haber a toda la burocracia oficial”⁷⁷

El descontento surgía principalmente de los expertos en derecho que combatieron públicamente la medida con muchos razonamientos válidos, pero el más significativo consistía en hacer notar lo inequitativo de la medida sobre todo con las mujeres, por que apenas hacía dos meses que se había establecido que ninguna mujer era merecedora de derechos políticos y por ende, no podía aspirar a ocupar un cargo de elección popular, aunque participara en el partido, que desde entonces la oposición calificó como “Partido de Estado”. Otro grupo que resulta interesante resaltar es el de los ministros de la Corte, quienes también se opusieron, pero con más recato (por las presiones de la época) argumentando que esa medida podía entorpecer sus labores que están por encima de intereses partidistas.

Los dineros que se recaudaron con esta medida fueron suficientes para financiar las actividades normales del partido y para financiar las campañas presidenciales de Abelardo L. Rodríguez y Lázaro Cárdenas, quien en 1937, puso fin al decreto por considerar que en los tiempos revolucionarios que vive el país, el partido debería de ser financiado precisamente por los grupos revolucionarios y no solo por los burócratas.

Con Lázaro Cárdenas, el Partido Nacional Revolucionario se transforma, “y en lugar de agrupaciones políticas regionales, se integra por corporaciones sectoriales de dimensiones nacionales, compuestas por organizaciones obreras, campesinas, populares y por militares, que empieza a ser llamado Partido de la Revolución Mexicana, cuya fuerza incide directamente en el sistema político nacional.”⁷⁸

⁷⁷ ALEMÁN Velasco, Miguel. *Op. cit.* Pág. 122.

⁷⁸ *Ibidem.* Pág. 119.

Siendo un partido de estado revolucionario y tomando en cuenta que en ese tiempo predominaba en el mundo el sistema de partido único, su financiamiento debía ser cubierto por todas las clases sociales organizadas: obreros, campesinos, militares y empleados públicos. Frente a este sistema aparecen en la escena política el Partido Acción Nacional y la Unión Nacional Sinarquista.

2.1.7.3 Ley Electoral de 1946.

La Ley reglamentaria de los artículos 36 fr.I, parte final, 60, 74 fr.I y 97, en su parte conducente, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; es muy importante por que reconoce a los partidos políticos ya no como sujetos de derecho privado, sino como sujetos de derecho público. Define a los partidos políticos como “asociaciones constituidas conforme a la ley por ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos cívicos, para fines electorales y de orientación política”. Los partidos políticos que quisieran obtener su registro deberían de contar con por lo menos 30,000 afiliados, anterior a la entrada en vigor de la ley que nos ocupa, se requerían solo 100 afiliados, esta medida ocasionó que los partidos ya no fueran de élite, sino que se convirtieran en partidos de las masas.

Esta ley es la primera en reconocer y regular el registro de las agrupaciones políticas. Así mismo, deja de tratar por igual a los candidatos independientes que a los postulados por los partidos, esto es el inicio del fin de la figura de los candidatos independientes que terminan por ser desplazados de la legislación electoral.

En lo que respecta al financiamiento, se hace un reconocimiento implícito de su carácter privado al establecer que los partidos podrán adquirir los bienes necesarios para el cumplimiento de sus fines, siempre que cuenten con su registro. La ley continúa obligando a los partidos a contar con una publicación periódica propia, por lo menos mensual, así como sostener oficinas permanentes y justificar estos requisitos cada seis meses, so pena de perder su registro.

Debido a los problemas que se enfrentaban en el mundo a causa de la guerra fría, surge por primera vez la prohibición de que los partidos acepten algún pacto o acuerdo con alguna organización internacional o a depender o afiliarse a partidos políticos extranjeros.

“Esta ley federaliza la cuestión electoral, ya que las otrora atribuciones organizativas con que contaban los Municipios y los Entes Federados se suprimen y se organiza la estructura de la legislación electoral de una manera que sigue conservando la mayor parte de sus contenidos jurídicos hasta nuestros días.”⁷⁹

⁷⁹ COVARRUBIAS Dueñas, José de Jesús. *Op. cit.* Pág. 30.

2.1.7.4 Reforma Electoral de 1949.

Esta reforma se aplica principalmente a los artículos 24 y 36 de la Ley de 1946. Se introduce la figura de la declaración de principios como una forma de transformar la lucha política a una lucha de ideas, no de intereses. Establece que los representantes de los partidos ante las autoridades electorales tienen la obligación de velar por el cumplimiento de la ley y la efectividad del voto. Se establece a los organismos electorales un plazo máximo de sesenta días, a partir de la solicitud de registro de un partido, para otorgar o negar el mismo.

Se crea la Comisión Federal de Vigilancia Electoral como el máximo organismo electoral del país, se establece la forma en como deberá componerse en donde queda de manifiesto una clara influencia del poder legislativo y por supuesto del ejecutivo.

2.1.7.5 Ley Electoral de 1951.

La única variación sustancial de esta nueva ley, es la introducción de dos nuevas figuras que posteriormente cobrarían una importancia histórica, la confederación (que más tarde se denominaría frente) y la coalición.

Las formas de financiamiento siguen sin ser reguladas de manera clara, se continúa obligando a los partidos a emitir publicaciones y contar con oficinas permanentes, pero no se establecen en la ley la manera en que obtendrán los recursos para cumplir con esas obligaciones.

El 7 de enero de 1954 se reforma la ley para otorgarle el voto a la mujer, esto como consecuencia de la reforma constitucional (art. 34) del 17 de octubre de 1953.

2.1.7.6 Reforma Electoral de 1963.

Durante esta época, la influencia socialista en el mundo entero iba en aumento, sobre todo en los países del tercer mundo. Surge una preocupación por escuchar e introducir a la tribuna de la Nación, de manera pacífica y legal, a la oposición para aplacar las voces de descontento de la población. Aparece así la figura de los diputados de partido, hasta un límite de veinte, para los partidos políticos minoritarios que obtengan como mínimo un 2.5% de la votación nacional.

“En materia de financiamiento, se concede a los partidos la exención de los siguientes impuestos: del timbre que se causa en los contratos de arrendamiento,

compraventa o donación; los relacionados con rifas o sorteos y festivales que tengan por objeto allegarse recursos para fines de su instituto; sobre la renta, que se cause sobre utilidades gravables provenientes de la enajenación de los inmuebles adquiridos por compraventa o donación para el ejercicio de sus funciones específicas, y el que se cause por la venta de los impresos que editen, relacionados con la difusión de sus principios, programas, estatutos, propaganda, así como por el uso de equipos y medios audiovisuales en la misma. Esta exención de impuestos constituye formalmente la primera forma de financiamiento público indirecto en su beneficio.”⁸⁰

2.1.7.7 Ley Electoral de 1973.

Al igual que los ordenamientos de 1946 y 1951, esta ley concibe a los partidos políticos como “asociaciones constituidas conforme a la ley por ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos cívicos para fines electorales y de orientación política” pero aumenta el concepto de educación cívica.

Retoma la reforma constitucional del 22 de diciembre de 1969 que reduce la edad de los electores a los 18 años independientemente de su estado civil (artículo 34 constitucional). Así mismo aumenta el número de diputados de partido de 20 a 25 y reduce el porcentaje de votación total del país que deben alcanzar, de 2.5% a 1.5%, para acceder a la representación proporcional.

Para establecer mayores espacios y reducir las desigualdades entre los partidos políticos, se incorpora un capítulo especial de *prerrogativas*, donde se reafirma la exención de impuestos; se agregan como tales las franquicias postales y telegráficas para el cumplimiento de fines específicos, así como el acceso a la radio y televisión, pero únicamente durante las campañas electorales

2.1.7.8 Ley Electoral de 1977.

“México, hasta la mitad de la década de los setenta, cumplía con las características del modelo de partido hegemónico propuesto por Giovanni Sartori...Dicho modelo se encuadra dentro de la clasificación del sistema de partidos no competitivos, por no permitir la alternancia en el poder, lo que presupone la existencia de otros partidos pero con categoría de segunda clase, es decir, sin expectativas reales de acceder al poder.”⁸¹

⁸⁰ ALEMÁN Velasco, Miguel. *Op. cit.* Pág. 127.

⁸¹ ALCOCER V., Jorge compilador. *Dinero y Partidos*. México, Nuevo Horizonte Editores, 1993, pág. 77.

El país avanzaba por una vía que impedía a la sociedad satisfacer sus necesidades de participación política, por ello surgieron grupos que se expresaban al margen de las estructuras institucionales lo que de alguna manera obligó al régimen a regularizar la confrontación política y conferirle credibilidad a los procesos electorales. Esta necesidad se hizo latente en la elección presidencial de 1976, cuando el PAN por problemas internos no presentó candidato y los partidos minoritarios de entonces (PPS y PARM) apoyaron la candidatura de López Portillo, convirtiéndolo así en candidato único. Cabe precisar que los citados partidos minoritarios de hecho dependían directamente del PRI y operaban no como oposición sino como parte de un mecanismo extraelectoral para legitimar la existencia de un supuesto pluralismo.

El punto toral de la reforma constitucional consistió en el reconocimiento de los partidos políticos como entidades de interés público con la consiguiente obligación del estado de garantizar las condiciones necesarias para su funcionamiento así como la de proporcionarles los recursos indispensables para la realización de sus objetivos, desarrollándose con ello un verdadero sistema de partidos.

El agregado que sufrió el artículo 41 de la constitución fue el siguiente: “Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley. En los procesos electorales federales, los partidos políticos nacionales deberán contar, en forma equitativa con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular...”⁸²

El ambiente internacional comienza a influir en el pensamiento político de México, hasta el punto de obligarlo a abrir sus fronteras al comercio mundial y con ello se comienza a reducir paulatinamente la influencia del estado en el proceso económico, intensificándose la desconcentración política. Esto trae como consecuencia un reajuste a las fuerzas políticas del país.

Se incluye un capítulo sobre Sistemas de Partidos (antes se hablaba únicamente de Partidos). Se reconocen legalmente dos formas de organización política: los partidos políticos nacionales y las asociaciones políticas nacionales.

⁸² BECERRA, Ricardo et al. La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas. 2ª ed., México, Ed. Cal y Arena, 2000, pág. 108.

“En 1977, luego de la reforma, la Constitución General de la República consideró a los partidos políticos como entidades de interés público. En relación con el respaldo estatal a esas organizaciones se contemplaba que los partidos políticos nacionales deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular”.⁸³

A las asociaciones políticas nacionales se les considera como partidos políticos en formación, por ello se les incorpora al sistema de entidades de interés público, y se les concede registro condicionado al resultado de las elecciones, lo que provocó el nacimiento de nuevos partidos.

Se substituye la figura de los diputados de partido por un sistema mixto de elección. La Cámara de Diputados empieza a integrarse con 300 diputados electos según el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 100 por el de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales.

En cuanto a las prerrogativas de los partidos políticos, se señalan fuentes indirectas y fuentes directas de financiamiento público. Entre las fuentes indirectas de financiamiento público encontramos: acceso en forma permanente (no sólo durante las campañas electorales) a la radio y televisión; exención de impuestos y derechos; así como gozar de franquicias postales y telegráficas necesarias para el cumplimiento de sus funciones. Las fuentes directas de financiamiento público consisten en disponer equitativamente de los medios necesarios, para el cumplimiento de sus obligaciones editoriales y para sus actividades encaminadas a la obtención del sufragio popular.

La autoridad electoral determinará las disposiciones generales, las modalidades, formas y requisitos, que deben satisfacerse para el ejercicio de las prerrogativas. La Comisión Federal Electoral es el órgano de coordinación de las prerrogativas de los partidos políticos.

Una vez aprobada la reforma a la constitución, se puso a discusión la nueva ley electoral que llevaría por nombre Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, la cual estableció respecto a las prerrogativas de los partidos políticos lo siguiente en los artículos 48 y 49:

1. Acceso en forma equitativa y mensual a la radio y la televisión, dentro del tiempo que por ley le corresponde al estado. El tiempo de las transmisiones será mayor durante los procesos electorales. Para lo cual se creó una Comisión especial, la de Radiodifusión, dependiente de la Comisión Federal Electoral (CFE).
2. Recursos para la elaboración de sus publicaciones de difusión teórica o informativa, pudiendo utilizar espacios dentro de las publicaciones que

⁸³ INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. CENTRO DE ASESORÍA Y PROMOCIÓN ELECTORAL. La financiación de la política en Iberoamérica. San José Costa Rica, Pilar del Castillo y Daniel Zovatto G. editores, 1998, pág. 322.

edite la Comisión Federal Electoral, tal es el caso de papel, impresión, distribución y facilidades para contar con un cuerpo editorial propio.

3. Contar en forma equitativa, durante los procesos electorales, con un mínimo de recursos para sus actividades encaminadas a la obtención del voto, es decir, elementos de propaganda a favor de sus candidatos y espacios públicos para realizar actos de propaganda.
4. Gozarían de un catálogo de exención de impuestos y de pago de derechos como “del timbre” en los contratos de arrendamiento, compraventa, donación y expedición de copias; los relacionados con rifas, sorteos, ferias, festivales y otros eventos; impuesto sobre la renta en las utilidades gravables provenientes de la enajenación de los inmuebles adquiridos por compraventa o donación; por la venta de las publicaciones que editen; y gozarían de franquicias postales y telegráficas.

La ley también establecía que en presupuesto de la Comisión Federal Electoral se establecerían las partidas para cubrir los gastos anteriores. Las prerrogativas dadas a los partidos son consecuencia del estatus jurídico que la Constitución les otorga, es decir, la calidad de entidades de interés público.

Con la aprobación a la reforma del artículo 41 constitucional se establecieron las bases para el régimen de partidos políticos en México.

La tendencia de fomentar la aparición de los partidos minoritarios provocó que se introdujera por primera vez la noción de proporcionalidad que se definía como “el conjunto de normas, elementos matemáticos y mecanismos que hacen posible atribuir a los partidos políticos el número de diputados – de entre los integrantes de sus listas regionales – que proporcionalmente corresponda a la cantidad de votos obtenidos en una elección”; que se diera la oportunidad del registro permanente y condicionado (este último obteniendo por lo menos el 1.5% de la votación en los comicios de que se tratara) y que se ampliaran las prerrogativas que incluían el financiamiento en especie y el acceso permanente a los medios de comunicación.

Si bien la legislación electoral no estableció explícitamente el autofinanciamiento éste se infería del apartado relativo a impuestos y derechos, donde señala que los partidos, con la finalidad de allegarse recursos, no pagarían impuestos sobre las rifas y sorteos que celebraran, sin embargo no se introdujo ninguna disposición al respecto.

“Por lo que se refiere al financiamiento proveniente del extranjero la legislación electoral lo prohíbe implícitamente al establecer que los partidos políticos deberán incluir dentro de su declaración de principios, como requisito para obtener su registro, la obligación de no aceptar pacto o acuerdo que los sujete o subordine a cualquier organización internacional o los haga depender de entidades o partidos políticos extranjeros. Esto último se introdujo a fin de prevenir

conductas antinacionales y contrarias al interés del país que pudieran lesionar nuestra soberanía.”⁸⁴

Respecto de la fiscalización de los recursos, la ley omite cualquier aspecto, solo señala en su reglamento que los partidos políticos debían justificar anualmente ante la CFE el ejercicio de sus prerrogativas relativas a publicaciones y uso de la radio y televisión, lo cual presupone la falta de control en el manejo de los recursos públicos asignados a los partidos.

El PAN fue uno de los partidos que más resistencia puso al financiamiento público, debido a la falta de un mecanismo claro de asignación de las prerrogativas, lo que en los hechos significaba que cada partido tenía que gestionarlas ante el presidente de la CFE, es decir, el Secretario de Gobernación.

“La facultad de determinar las modalidades, formas y requisitos para el ejercicio de las prerrogativas fue conferido por la LFOPPE a la Comisión Federal Electoral integrada por un comisionado del Poder Ejecutivo, que por mandato de la propia ley era el Secretario de Gobernación, quien fungía como presidente de la CFE; dos comisionados del Poder Legislativo, uno por cada cámara; un comisionado por cada partido político; un Secretario Técnico y un notario público. Esa forma de integración otorgaba el control de la CFE al gobierno y su partido, que contaba con mayoría de integrantes en el máximo organismo electoral. Sin embargo, el registro de nuevos partidos entre 1981 y 1985 vino a complicar la situación para el gobierno, obligándolo a realizar continuas maniobras para preservar su mayoría y mantener la apariencia de imparcialidad del Secretario de Gobernación, en su carácter de presidente de la CFE”.⁸⁵

La reforma dio pie a un incipiente sistema contencioso electoral, con medios de impugnación como lo eran, recurso de inconformidad, protesta, queja, revocación, revisión y además el recurso de reclamación que se debía interponer en la Corte (que de hecho solo tenía facultades para reenviar el caso a la Cámara de Diputados quien era la verdadera encargada de emitir una resolución conformada como colegio electoral). Si bien es cierto, que éstos medios tienen el mérito de haber sentado las bases para la construcción del sistema jurisdiccional, también lo es que no representaban una verdadera garantía jurídica para los partidos, porque eran los propios organismos electorales que organizaban las elecciones, los que a su vez revisaban la legalidad de sus propios actos.

La reforma política de 1977 provocó el nacimiento de nuevos partidos con presencia legal reconocida y estableció las bases para la democratización y pluralismo ideológico del país. Paulatinamente, las elecciones dejaron de ser meros rituales con un ganador previamente establecido, los partidos cobran una relevancia en la vida política y la demanda de una normatividad que garantice el respeto y limpieza en los comicios comienza a extenderse en todo el país.

⁸⁴ ALCOCER V., Jorge compilador. *Op. cit.* Pág. 85.

⁸⁵ *Ibidem.* Pág. 91.

2.1.7.9 Código Federal Electoral de 1986.

Las principales reformas constitucionales que se dieron en esta época fueron: en materia de integración del Congreso se mantuvo un sistema mixto con dominio del componente mayoritario, pero se optó por aumentar el número de diputados plurinominales, antes de la reforma eran 300 diputados de mayoría y 100 de representación proporcional; después de la misma serían 300 y 200 respectivamente. Se derogó la injerencia de la Corte en los asuntos electorales y existiría un tribunal cuyas resoluciones serían obligatorias y solo podrían ser modificadas por los colegios electorales de cada cámara, que serán la última instancia de calificación de las elecciones.

Declara que sus disposiciones son de orden público y de observancia general en toda la República. Sustituye el capítulo de Sistemas de Partidos por el libro de Organizaciones Políticas.

A diferencia de lo que sucedió con las reformas constitucionales, en la reforma a la ley secundaria sí se dieron cabida a algunas de las propuestas de la oposición, para crear el nuevo Código Federal Electoral.

La CFE quedó integrada con el Secretario de Gobernación, un representante de cada Cámara, y un número de representantes de los partidos en relación proporcional a su votación, con esto quien era parte en un litigio electoral era a la vez el juez, esta fórmula fue sin duda la peor en el sistema electoral mexicano, pero que se creó debido a que el partido oficial estaba perdiendo el control en los comicios, aunado a que la oposición estaba logrando triunfos importantes en algunas regiones del país. "Esa fórmula centralizadora se extiende hasta las mesas de casillas, donde el presidente y el secretario de cada una será nombrado por el presidente del comité distrital electoral. De esta forma la línea de nombramiento es totalmente vertical y descendía desde el encargado de la política interior del país."⁸⁶

Se suprimió la figura del registro condicionado para los partidos políticos, con lo cual la incorporación de nuevas formaciones políticas a la contienda electoral se complicaba.

Define a los partidos políticos como formas de organización política que tiene como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática; contribuir a la integración de la Representación Nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulen y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

⁸⁶ BECERRA, Ricardo et al. *Op. cit.* Pág. 194.

El estado se obliga a auspiciar a las asociaciones políticas que tienen como objetivo fundamental participar en la discusión política e ideología y en los asuntos públicos de la sociedad. La ley suprime para estas asociaciones el registro condicionado al resultado de las elecciones.

Al igual que la ley de 1977, las prerrogativas de los partidos políticos son: *tener acceso en forma permanente a la radio y televisión; gozar de un régimen fiscal especial, y disfrutar de las franquicias postales y telegráficas necesarias para el cumplimiento de sus fines.* Desaparece la prerrogativa de *disponer de los medios adecuados para sus tareas editoriales*, pero en su lugar se incorpora la de *participar del financiamiento público* que engloba a la suprimida.

En materia de acceso a los medios masivos de comunicación, los partidos contarían con quince minutos mensuales, lo cual era idéntico a lo que sucedía antes, solo que en esta ocasión se encontraba debidamente reglamentado. Además se estableció la existencia de un programa conjunto de los partidos dos veces al mes bajo la coordinación de la Comisión de Radiodifusión. Estas medidas no lograron mayor presencia de los partidos en los medios.

Esta ley reconoce por primera vez, aunque indirectamente, el financiamiento privado, al mencionar *las aportaciones de sus afiliados y organizaciones* así como las *donaciones de bienes en numerario o en especie*, exoneradas del pago de impuestos. No se establece ningún límite para éstas, ni se establece ninguna obligación de hacer público el financiamiento de los partidos. Se señala que los partidos tienen el derecho de complementar sus ingresos a través del financiamiento público.

La ley no es clara en definir qué es lo que se entiende por financiamiento público, pero sí es clara en señalar que éste sólo tiene un carácter complementario y que se deben de cumplir ciertos requisitos para obtenerlo, siendo la mecánica un tanto complicada:

La Comisión Federal Electoral es la autoridad electoral competente para determinar el costo mínimo de una campaña electoral para diputado. Esta cantidad es multiplicada por el número de candidatos a diputados de mayoría relativa registrados para cada elección. El monto que resulta de la operación anterior se divide entre dos mitades: la primera de ellas es distribuida conforme al número de votos válidos que cada partido político obtiene en la última elección para diputados federales por mayoría relativa, y la otra mitad, conforme al número de curules que obtienen en la misma elección, por cualquiera de los dos sistemas. La cantidad distribuida según los votos se divide entre la votación efectiva para determinar el importe unitario por voto. A cada partido se le asigna esa cantidad tantas veces como votos alcanza. La cantidad distribuida según los 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 tiene. El financiamiento anterior se determina una vez que las

elecciones han sido calificadas por el Colegio Electoral en la Cámara de Diputados.

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, y la última, por el cincuenta por ciento; cada monto, distribuido conforme al calendario aprobado anualmente. Para los efectos de la segunda y tercera anualidad, la Comisión Federal Electoral propone los incrementos que considere necesarios. No tienen derecho al financiamiento anterior, no obviamente a la obtención de su registro, aquellos partidos que no hubieren alcanzado por lo menos el 1.5% de la votación nacional, no obstante cuenten con candidatos triunfadores del cargo de diputados de mayoría relativa. En el caso de coaliciones, el financiamiento público se le otorga a la coalición, no a los partidos que la forman.

Determinó también que el financiamiento público era independiente de los gastos que el gobierno sufragara para poder cumplir con las demás prerrogativas establecidas a favor de los partidos. Incorporó por primera vez el financiamiento directo combinado con el indirecto (prerrogativas). Delimitó un factor muy importante que serviría de base para cuantificar el monto total en numerario a distribuir entre los partidos, que fue el costo mínimo de campaña. En relación al financiamiento extranjero, se mantuvo la prohibición de aceptar apoyo de partidos, gobiernos o entidades.

Un adelanto importantísimo fue el incluir en la legislación, y no como antes en el reglamento, la obligación de los partidos de justificar anualmente a la CFE el uso del financiamiento público, pero mantuvo el defecto de no establecer sanciones en el caso de incumplimiento de dicha obligación.

“La nueva legislación de 1986, facultó a la Comisión Federal Electoral para proveer, a través de su Presidente, las prerrogativas que les corresponden a los partidos políticos, y determinar, con base en los estudios que realice la CFE, el costo mínimo de campaña para diputado. La Comisión Federal Electoral conservó en parte la forma de integración establecida en la LFOPPE, en lo que respecta a los comisionados del Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; pero en el caso de los partidos se incorporó una nueva fórmula de proporcionalidad basada en la votación obtenida en la elección inmediata anterior, que le otorgó la mayoría absoluta y directa al PRI en los órganos electorales.”⁸⁷

El país vivió en 1988 una de las crisis político-electorales más graves de su historia moderna. Nunca como entonces la elección de un presidente había sido tan atacada y con tantos elementos sólidos por una oposición fuerte, popular y organizada. La reforma de 1986 fue particularmente relevante por la ampliación que se dio al concepto de representación proporcional, que significó mayores espacios de participación para las minorías, sin embargo el tutelaje estatal en la

⁸⁷ ALCOCER V., Jorge compilador. *Op. cit.* Pág. 102.

organización de las elecciones y sobretodo, la mayoría predeterminada de un partido político (el PRI) en el órgano encargado de la organización electoral seguía latente, lo que se convirtió en un verdadero obstáculo para lograr la transparencia y la credibilidad en los procesos electorales.

Uno de los adelantos más importantes lo constituyó la implantación del sistema de financiamiento público para los partidos, de una manera mucho más completa y explícita en la determinación y distribución de los recursos estatales.

Además de las formas de financiamiento previstas por la ley, Oscar Hinojosa (citado por Miguel Alemán Velasco) señala que existen otras formas exclusivas del PRI: "a) aportaciones financieras del gobierno en sus tres niveles, según el tipo de campaña. En las campañas para Presidente de la República y gobernadores, una elevada participación del gasto recae en la tesorería de los gobiernos estatales; b) utilización de equipo y materiales diversos a las campañas; este fenómeno se reproduce en los tres ámbitos del gobierno mexicano; c) 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 oficial; d) donativos de políticos y empresarios, de los que nunca se proporcionan informes específicos, y e) transformación de la abrumadora mayoría de los medios de comunicación en agentes propagandísticos del PRI".⁸⁸

2.1.7.10 Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990.

La reforma constitucional concretada en 1989, estableció como función estatal, ejercida por el legislativo y ejecutivo, a través de un organismo público autónomo como el Instituto Federal Electoral, con personalidad jurídica y patrimonio propios, la organización de las elecciones, a diferencia de la legislación anterior que señalaba al gobierno como responsable, y a los ciudadanos y partidos como corresponsables de la preparación, desarrollo y vigilancia de las elecciones.

Los principios que deberían regir a los organismos electorales fueron: la certeza, la legalidad, la imparcialidad, la objetividad y el profesionalismo.

"Incorporó el servicio profesional electoral, a fin de evitar la parcialidad, los malos manejos, o la ineptitud de los funcionarios electorales, y estableció el servicio civil de carrera para asegurar la existencia de un cuerpo de funcionarios especializados, teóricamente independiente de las estructuras de los partidos políticos y del gobierno. También estableció las actividades que le corresponden al Instituto Federal Electoral; un sistema de medios de impugnación; la naturaleza y funciones del Tribunal Federal Electoral, y por último, incorporó las figuras de

⁸⁸ ALEMÁN Velasco, Miguel. *Op. cit.* Pág. 141.

consejero magistrado y consejero ciudadano como integrantes de los consejos de dirección del IFE.”⁸⁹

En la Constitución se estableció la permanencia del Tribunal funcionando en pleno o en salas regionales y resolverá en una sola instancia y sus sesiones serán públicas. Contaría para su ejercicio con magistrados y jueces instructores (lo que representaba una novedad). Sin embargo no se logró convertir al Tribunal en el calificador último de las elecciones, es decir, la autocalificación seguía vigente. Su naturaleza pasó de administrativa a jurisdiccional, pero siguió siendo autónomo, es decir, independiente del poder judicial.

Dentro del período extraordinario que tuvo lugar entre abril y julio de 1990, la Cámara de Diputados aprobó el 14 de julio, un nuevo ordenamiento legal en materia electoral federal: el Código Federal de Instituciones y Procedimiento Electorales.

Este código omite señalar una definición de partido político, por lo que se utilizará la definición establecida por la Constitución, que es la misma que manejaba la ley anterior.

El Libro Segundo de esta ley ya no se refiere a organizaciones políticas, sino a partidos políticos. Contempla además del registro definitivo, el regreso del registro condicionado, aunque no para las asociaciones políticas, sino para los partidos políticos en formación. Por primera vez se contempla la posibilidad de impugnar ante el Tribunal Electoral las resoluciones de la autoridad que negaran el registro a las agrupaciones solicitantes, atemperando de alguna forma la discrecionalidad con que el IFE podía resolver en esta materia.

Se mantiene el mismo régimen de prerrogativas de la ley anterior: tener acceso en forma permanente a la radio y televisión, gozar del régimen fiscal especial, disfrutar de las franquicias postales y telegráficas necesarias para el cumplimiento de sus fines y participar del financiamiento público correspondiente para sus actividades.

Además del financiamiento privado, reconocido expresamente desde el código anterior, este ordenamiento desglosa cuatro formas de financiamiento público: a) por actividad electoral; b) por actividades generales como entidades de interés público; c) por subrogación del estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos y d) por actividades específicas como entidades de interés público. Así las cosas, el financiamiento público pasa a tener ya no un carácter únicamente complementario, sino mayoritario.

a) Por actividad electoral.

⁸⁹ ALCOCER V., Jorge compilador. *Op. cit.* Pág. 106.

El recién creado Instituto Federal Electoral (11 de octubre de 1990), es el órgano encargado de determinar el costo mínimo de una campaña para diputado y el de una para senador. Cada una de estas cantidades es multiplicada respectivamente por el número de candidatos propietarios a diputados y senadores registrados. Para este cálculo se toman en cuenta solo los candidatos de los partidos que han conservado su registro. El monto obtenido por diputados se divide entre la votación nacional emitida para la propia elección, determinándose así el valor unitario del voto. A cada partido se le asigna la cantidad que resulte de multiplicar el valor unitario obtenido por el número de votos válidos que alcanza en la elección de diputados por mayoría relativa. El monto obtenido por los senadores, se divide entre la votación nacional emitida para la propia elección, determinándose así el costo unitario por voto. A cada partido se le asigna la cantidad que resulta de multiplicar el valor unitario obtenido por el número de votos válidos en la elección de senadores.

Los partidos reciben el monto de su financiamiento en los tres años siguientes a la elección. En el primero reciben 20% del total; en el segundo 30% y en el último 50%. Cada monto es entregado en ministraciones conforme al calendario presupuestal aprobado anualmente. Los montos correspondientes a la segunda y tercera anualidad pueden ser incrementados por acuerdo del Consejo General del IFE, según lo estime conveniente.

b) Por actividades generales como entidades de interés público.

Los partidos políticos tienen derecho a una cantidad adicional al 10% del monto total que resulte según la fórmula de financiamiento público por actividad electoral.

c) Por subrogación del estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de los partidos.

Esta cantidad equivale al 50% del monto anual del ingreso neto que por concepto de dietas perciben en el año inmediato anterior los diputados y senadores de un determinado grupo parlamentario.

d) Por actividades específicas como entidades de interés público.

Consiste en un apoyo de no más del 50% anual de los gastos comprobados que erogan los partidos por concepto de educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como por tareas editoriales.

No tienen derecho al financiamiento público aquellos partidos que no hayan obtenido por lo menos el 1.5% de la votación emitida, con independencia de que sus candidatos ganen elecciones para diputados de mayoría relativa o senador.

Los partidos que se registran con fecha posterior a la última elección, tienen derecho a que se les otorgue financiamiento público conforme a las siguientes

reglas: los partidos que obtienen el registro definitivo, reciben financiamiento público por sus actividades generales y por las específicas como entidades de interés público; y los que obtienen el registro condicionado, perciben financiamiento por sus actividades generales como entidades de interés público. Las cantidades anteriores son entregadas en la parte proporcional que corresponde a la anualidad, según la fecha en que surte efectos el registro, y tomando en cuenta el calendario presupuestal aprobado.

Finalmente, se conserva la obligación de los partidos de informar anualmente al IFE acerca del empleo del financiamiento público asignado, empero no se regula el control y fiscalización del dinero de los partidos a cargo de la autoridad electoral.

“Sobre la presentación de cuentas a que los partidos están obligados conforme a la ley, encontramos que aun cuando los partidos tienen la obligación de informar del uso dado al financiamiento público que se les otorga, el único tipo de financiamiento sujeto a una verdadera revisión es 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, etcétera. Sobre esto, el reglamento para el financiamiento público por actividades específicas señala que los partidos políticos deberán presentar ante la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, dentro de los primeros días de cada mes, los documentos que comprueben los gastos erogados en el mes anterior.”⁹⁰

El financiamiento público se considera como complementario de las otras fuentes que dispongan los partidos, sin embargo, en la práctica el financiamiento otorgado por el estado sigue siendo la fuente principal de captación de recursos de los partidos.

El nuevo COFIPE contiene un avance importante respecto al financiamiento público, ya que incorpora un conjunto de rubros específicos; introduce, así sea en forma marginal, un criterio de igualdad en uno de estos aspectos, perfecciona los mecanismos de proporcionalidad y considera sujetos de financiamiento una serie de actividades permanentes de los partidos políticos.

Respecto al acceso de los partidos a tiempos oficiales en radio y televisión, la legislación ordenaba una fórmula que ampliaba el tiempo destinado para aquéllos y contempló un mecanismo de distribución tomando como base la votación obtenida por cada partido. Así mismo se legisló para garantizar que las tarifas de los tiempos no oficiales durante las campañas electorales se mantuvieran igual que para la publicidad comercial.

En la práctica no fue posible implementar el Registro Nacional de Ciudadanos (establecido en el artículo 36 constitucional a propuesta del PAN) así

⁹⁰ *Ibidem*. Pág. 11.

que se optó por crear un nuevo padrón para fines electorales y una nueva credencial de elector.

El más grande avance de la reforma electoral de 1989-1990 lo fue sin duda, la creación del Instituto Federal Electoral como autoridad encargada de la función estatal de organizar las elecciones. Independientemente de su nueva denominación y lo novedoso de su naturaleza jurídica (organismo público autónomo) con su creación se establecieron las bases para la profesionalización de la función electoral en el país a pesar de que la presidencia del mismo seguía en manos del Secretario de Gobernación.

Hasta antes de la reforma de 1991, la cadena de nombramientos descendía directamente del presidente del Consejo y llegaba hasta los encargados de recibir la votación el día de la elección. Con la reforma se introdujo un procedimiento por sorteo que trajo más credibilidad a los comicios.

Dentro de su estructura ejecutiva, el IFE contempla la existencia de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, que entre sus principales funciones contempla: distribuir a los partidos el financiamiento a que tienen derecho, apoyar las gestiones de los partidos para ejercer las prerrogativas en radio y televisión, tramitar sus franquicias postales y telegráficas, gestionar para hacer efectivas sus prerrogativas en materia fiscal y presidir la Comisión de Radiodifusión.

El reglamento para el financiamiento público por actividades específicas señala que en el mes de enero de cada año, la Dirección General del Instituto informará al Consejo General el importe a que ascendieron los gastos que los partidos políticos nacionales comprobaron haber erogado en el año inmediato anterior, para la realización de actividades específicas como entidades de interés público.

“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 Instituto Federal Electoral.

Para determinar el costo mínimo de campaña para diputado, tomaremos como ejemplo lo determinado para el período 1992-1994, en donde se tomó en cuenta lo siguiente:

- a) Actividades administrativas, que incluyen como elemento mínimo de apoyo durante tres meses: encargado de oficina, dos mecanógrafas, un chofer, y un auxiliar de servicios;
- b) Recursos materiales, que comprenden: renta de un local para oficina, equipo de transporte, teléfono, luz, papelería y combustible; y

c) Propaganda, que incluye la imprenta y la utilitaria.

Una vez presentados los costos aproximados por los conceptos anteriores se determinó que el costo mínimo para la campaña de diputado de mayoría relativa fuera de 62, 357, 973 pesos.

En el caso del costo mínimo de una campaña para senador se tomaron en cuenta los mismos criterios que los utilizados para diputados, adicionándole los gastos de hospedaje y la renta de locales para eventos. El costo mínimo de campaña para senador ascendió a 132, 062, 629 pesos.

Sin embargo se consideró que dado que los costos fueron determinados con precios de 1991, que hubo inflación y que las condiciones variaban de un distrito a otro, las cifras anteriores debían ser incrementadas en un 25%, y fue así que se llegó a las siguientes cantidades: el costo mínimo de campaña para diputado ascendió 77, 947, 466 pesos; el costo mínimo de campaña para senador ascendió a 165, 078, 286 pesos.

Dichas cantidades, al multiplicarlas por el número de candidatos propietarios a diputados o senadores, y después dividir las entre la votación nacional emitida, arrojaron los siguientes resultados: el valor unitario por voto para la elección de diputados fue de 6, 390.50 pesos; el valor unitario por voto para la elección de senador fue de 1, 375.16 pesos.”⁹¹

2.1.7.11 Reforma Electoral de 1993.

“Durante el año de 1988 y hasta 1994 fueron muy comunes las denuncias sobre el llamado ‘partido de estado’; con ese término se aludían fenómenos tales como transferencias de recursos y ayudas en especie, que diferentes funcionarios o dependencias públicas de varios niveles ponían a disposición del partido en el poder. Paralelamente, en diversas ocasiones había sido cuestionada la transparencia y la magnitud de las aportaciones privadas de importantes grupos empresariales hacia el PRI, para las campañas electorales nacionales o de índole local. Se afirmaba que con fenómenos así se ponía en duda la viabilidad de gobiernos que a través del dinero, se encontrarían atados y condicionados a los intereses privados... Para 1993 no existía un solo artículo de la ley que regulara nada acerca del financiamiento privado a los partidos, ni nada que los obligara a rendir cuentas ante las autoridades electorales.”⁹²

A nivel constitucional, los cambios fundamentales fueron tres: una nueva fórmula de integración de las dos cámaras; la eliminación de la autocalificación y se dispone constitucionalmente (art. 41 fracción II) que la ley secundaria será la

⁹¹ *Ibidem*. Pág. 114.

⁹² BECERRA, Ricardo et al. *Op. cit.* Pág. 286 y 287.

encargada de establecer las reglas para el financiamiento de los partidos y sus campañas.

Respecto de la integración del Congreso, la Cámara de Senadores a partir de 1994 se compondría de cuatro senadores por cada entidad federativa, uno de los cuales se otorgaría a la primera minoría de cada estado (antes de la reforma había dos senadores por cada entidad). En la Cámara de diputados el tope de curules máximo para cada partido político sería modificado, dando con ello fin a la cláusula de gobernabilidad.

Desde 1993 se eliminó la calificación política y en su lugar se optó por la calificación jurisdiccional para las elecciones de los miembros del poder legislativo. La citada calificación jurisdiccional incluía como primera instancia a los órganos electorales y como segunda al Tribunal Federal Electoral. No obstante lo anterior, la Cámara de Diputados (erigida en Colegio Electoral) seguiría calificando la elección presidencial.

Respecto del financiamiento la Constitución estableció: “La Ley establecerá las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales” por primera vez la Constitución induce obligaciones respecto del manejo de recursos públicos y de hecho sienta las bases del reconocimiento del financiamiento en general.

Antes de 1993 la ley era omisa respecto del financiamiento que por diferentes vías recibían los partidos políticos, solo se regulaba el mecanismo de asignación de los recursos públicos sin disposición alguna sobre su control y supervisión ni mucho menos sobre el origen y destino del financiamiento privado.

La importancia de este ordenamiento consiste en el reconocimiento de derecho que se hace de las formas de financiamiento privado que ya de hecho se practicaban como el financiamiento de militantes y simpatizantes, así como el reconocimiento del financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos, que es el punto de partida para el desarrollo de una verdadera fiscalización de los recursos de los partidos.

La ley establece como formas de financiamiento las siguientes:

- Financiamiento público.
 - Financiamiento por la militancia.
 - Financiamiento de simpatizantes.
 - Autofinanciamiento.
 - Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.
1. Financiamiento público.

Además de las cuatro formas de financiamiento creadas en 1990 que son 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; en esta nueva legislación aparece una quinta llamada para el desarrollo de los partidos políticos.

El financiamiento público para el desarrollo de los partidos políticos consiste en un monto adicional equivalente al 5% del financiamiento público por actividad electoral. Si el partido que tiene 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. La cantidad que corresponda es entregada en ministraciones de acuerdo al calendario presupuestal aprobado anualmente.

2. Financiamiento por la militancia.

Se compone por las cuotas obligatorias ordinarias o en su caso extraordinarios que sus afiliados estén obligados a entregar; en su caso, aportaciones de sus organizaciones sociales y cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten para sus campañas.

3. Financiamiento de simpatizantes.

Lo conforman las aportaciones ya sea en dinero o en especie que de manera voluntaria reciban los partidos de personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país, salvo las prohibidas por la ley. Este tipo de aportaciones puede llevarse a cabo en parcialidades o en cualquier tiempo, pero tienen ciertas limitaciones establecidas en la ley en cuanto a su monto anual. Las aportaciones individuales no podrían exceder al 1% del monto total del financiamiento público otorgado a todos los partidos y el límite para las personas morales sería del 5%. En caso de las aportaciones en especie, tienen la limitante de que deben utilizarse únicamente para el cumplimiento del objeto que como partido político le corresponde. Hasta un monto equivalente al 10% del financiamiento público total otorgado a los partidos podría ser anónimo.

4. Autofinanciamiento.

Son los recursos que obtienen los partidos por todas aquellas actividades que realicen con la finalidad de allegarse de fondos, pero siempre sujetándose a las limitantes y lineamientos establecidos en la ley, como por ejemplo la realización de rifas, sorteos, eventos, etc.

5. Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

Los partidos políticos con los recursos que obtengan, ya sea del financiamiento público o privado, pueden constituir fondos o fideicomisos utilizando los rendimientos para el cumplimiento de sus funciones como partidos. Los fondos o fideicomisos que se constituyan serán 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 quedan prohibidas.

Esta ley también pone de manifiesto las inconformidades de la época, sobre todo de los partidos de la oposición, que estaban en total desacuerdo con los privilegios de que gozaba exclusivamente el partido de estado, el PRI, principalmente en materia de apoyo económico y de estructura del aparato del gobierno, que brindaba su apoyo de manera total e incondicional, lo que significaba una gran ventaja que se manifestaba claramente en las urnas.

Así las cosas, el código en comento en su artículo 49.3 y 4 prohíbe “ciertas” formas de financiamiento en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia, de las siguientes entidades e individuos:

- a) los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de los Estados, y los Ayuntamientos, salvo los que establece las ley;
- b) las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizados o paraestatales, y los órganos de gobierno del Distrito Federal;
- c) los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras;
- d) los organismos internacionales de cualquier naturaleza;
- e) los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta;
- f) las personas que vivan o trabajen en el extranjero, y
- g) las empresas mexicanas de carácter mercantil.

Se establece que los partidos políticos no pueden solicitar créditos a la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades. Los dineros que donen sus afiliados o militantes, sean personas físicas o morales, no son deducibles de impuestos.

Se establecen topes a los gastos de campaña y de propaganda, consiguientemente se obliga a los partidos a contar con un órgano interno especializado, encargado de obtener y administrar sus recursos generales y de campaña, así como “fueron obligados a presentar un informe –basado en su palabra- de los ingresos y gastos de cada año y de sus campañas electorales ante una Comisión del Consejo General del IFE”.⁹³

Las sanciones a los partidos las impondría el Tribunal Federal Electoral y quedaban precisadas en la ley e iban desde una multa económica hasta la pérdida del registro como partido político nacional. Este fue el primer sistema de fiscalización que sentó las bases para un estudio posterior.

La reforma aprobada fue muy ambiciosa, sin embargo aun permanecían ciertos puntos que representaban un verdadero problema para la fiscalización, tal

⁹³ INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. CENTRO DE ASESORÍA Y PROMOCIÓN ELECTORAL. La financiación de la política en Iberoamérica. Pág. 323.

es el caso de las contribuciones anónimas y el porcentaje de aportaciones tanto de personas físicas como morales. Si bien es cierto que todos los partidos políticos estuvieron de acuerdo en la figura de las aportaciones anónimas (por razones muy diversas) también lo es que constituía un obstáculo a la transparencia de los dineros; lo mismo sucedía con las aportaciones tan elevadas que regulaba la ley, pues de hecho cien personas físicas podrían completar el monto total del financiamiento de todos los partidos políticos al igual que veinte personas morales.

“La regulación de la figura de los ‘topes de gasto’ resultaba oportuna pero, dada la fórmula legal para calcularlos, en la campaña de 1994 la novedosa medida no arrojó los resultados esperados. Si bien el Consejo General del IFE obtuvo la atribución de establecer los topes en los gastos de campaña presidencial, las juntas ejecutivas locales lo harían para las de senadores, y las juntas ejecutivas distritales para las de diputados, con un margen legal muy amplio para establecer el monto de los topes.”⁹⁴

Otro punto importante que retomó la reforma fue el acceso equitativo a los medios de comunicación y sobre todo el trato de éstos a los partidos. Así las cosas, se estableció que únicamente los partidos podían contratar tiempo en radio y televisión para realizar campaña y que el IFE a través de la Secretaría de Comunicaciones, solicitaría a los concesionarios y permisionarios de estos medios un catálogo de horarios y tarifas al respecto, fuera de estos tiempos no se permitiría contratar publicidad. Con esto se buscaba que ningún partido quedara fuera de la adquisición de tiempo de publicidad, y que ningún medio manipulara la presencia de determinado partido.

Otro punto importante era el trato que recibían los partidos en los propios medios de comunicación, después de la reforma el IFE “sugeriría” a la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión, los “lineamientos generales aplicables en sus noticieros respecto de la información o difusión de las actividades de campaña de los partidos”

La reforma también abarcaba otros aspectos no tan encaminados al financiamiento de los partidos pero sí a la transparencia de los comicios entre ellos encontramos:

- El TRIFE ingresa al texto constitucional como máxima autoridad en materia electoral, con lo que se delimita su competencia en el control de la legalidad. Además se crea la Sala de Segunda Instancia cuyas decisiones tendrán el carácter de definitivas e inatacables.
- Se reglamenta la figura de los observadores electorales como papel fundamental para la prevención de irregularidades. Los observadores internacionales quedaron prohibidos.

⁹⁴ BECERRA, Ricardo et al. *Op. cit.* Pág. 298.

- Publicación de los listados de los ciudadanos que podrán votar el día de las elecciones.
- A partir de 1993, tal como fue acordado desde 1991, las credenciales para votar contarían con la fotografía de los electores.
- Se contemplan las encuestas y conteos rápidos.
- Implementación de una doble insaculación para la integración de los funcionarios de las mesas directivas de casilla, con lo que se pretendía inyectarles la credibilidad que necesitaban.

Debido al impacto que causó el asesinato del candidato a la presidencia Luis Donaldo Colosio, se hizo necesaria una reforma urgente a la legislación electoral a efecto de inyectar confianza en la población y vender la idea de que los comicios próximos no se mancharían de más sangre. Así las cosas, el Congreso de la Unión modificó el artículo 41 de la Constitución a efecto de establecer que la organización de las elecciones, no obstante ser una función estatal, se realizaría a través de un organismo público y autónomo en donde participarían el ejecutivo, el legislativo, los partidos políticos y por supuesto los ciudadanos, refrendándose así la autonomía del Instituto. La figura de los consejeros ciudadanos cobraría una gran importancia.

En los órganos colegiados del IFE, en todos los niveles, los partidos políticos perderían su derecho a voto y su presencia sería estrictamente igualitaria, es decir, un representante por partido independientemente de su porcentaje de votación. De esta manera, la toma de decisiones pasaría a manos de los consejeros ciudadanos que serían electos por votación calificada de las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Diputados, a propuesta de los distintos grupos parlamentarios.

En 1993 se dispuso que fueran las juntas locales ejecutivas y distritales del IFE las que establecieran el tope en los gastos de campaña de senadores y diputados respectivamente; en 1994 se trasladó esta facultad a los consejos locales y distritales a propuesta de las juntas respectivas. Con lo anterior, la determinación de los topes de campaña pasaría a manos ya no de los órganos ejecutivos sino de los órganos colegiados controlados por el voto ciudadano.

A finales de 1993 los nueve partidos políticos de entonces se pusieron de acuerdo respecto los "Lineamientos generales aplicables en los noticieros de radio y televisión respecto de la información y difusión de las actividades de campaña de los partidos políticos" mismos que realizaron bajo los criterios de objetividad, calidad, posibilidad de aclaración y un manejo equitativo en los tiempos de transmisión. Los citados lineamientos no fueron imperativos sino simplemente inductivos, no obstante, el IFE realizó monitoreos para verificar si dicho instrumento se aplicaba o no en la realidad; los resultados se hicieron públicos y eso provocó que las dos televisoras cedieran tiempo gratuitamente a todos los partidos políticos contendientes.

Mediante un acuerdo político sin precedentes, tres de los principales candidatos a la presidencia (Zedillo, Fernández de Cevallos y Cárdenas) acordaron realizar entre sí un debate televisado que se considera el programa más visto en la televisión mexicana.

“El otro tema absolutamente novedoso fue el ejercicio de revisión de los gastos de campaña (y después de los ingresos y gastos anuales) ejercidos por los partidos políticos. Por primera vez en la historia electoral se pudo tener información de la magnitud de las erogaciones y del dinero involucrado en la lucha política. Si bien esa incipiente revisión tuvo un alcance limitado, sin duda se trató de todo un salto cualitativo, pues quedó al descubierto una información hasta entonces desconocida: algunas de las fuentes de financiamiento privado, el tipo de gasto que realizan los partidos, cuál era el mayor rubro de gasto, cuál la magnitud de ese gasto, y sobre todo, cuál era el grado de disparidad de los recursos disponibles y efectivamente gastados por los partidos políticos.”⁹⁵

Al finalizar los comicios de 1994 una comisión de consejeros ciudadanos se encargó de analizar los informes financieros que los partidos tenían obligación de presentar. Las conclusiones de esta revisión arrojaron una disparidad en la asignación de los recursos y se puso de manifiesto que los topes de campaña resultaron ser demasiado elevados e inoperantes. La limitante a este análisis fue que la revisión solo podía llevarse a cabo con los datos manifestados de palabra de los partidos, es decir, con meras declaraciones.

A pesar del clima de incertidumbre en 1994, los comicios fueron un éxito en las urnas, el 78% de los ciudadanos empadronados acudieron a votar demostrando voluntad pacífica de resolver los problemas del levantamiento armado en Chiapas, el asesinato de Colosio y los recientes secuestros de empresarios.

2.1.7.12 Reforma Electoral de 1996.

En el contexto de las reformas electorales que se cristalizaron en el año de 1996, encontramos una serie de descontentos por las desigualdades sociales que obviamente tenían como punto de partida las desigualdades en la política que se veían reflejadas en el nivel de vida de la mayor parte de la población mexicana. Todo esto provocó un sentimiento de desconfianza dirigido hacia cualquier actividad relacionada con política, desde los actos de campaña, hasta la actividad de los gobernantes.

José Woldenberg, señala que son cuatro los temas centrales a los que ha ido respondiendo la legislación mexicana:

⁹⁵ Ibidem. Pág. 349.

1. Reconocer la debilidad de los partidos políticos e iniciar una verdadera construcción del sistema de partidos.
2. Evitar el traslado ilegal de recursos públicos a los partidos políticos.
3. Propiciar una mayor competitividad, es decir, lograr que las estructuras financieras de los partidos sean menos desiguales y que el financiamiento público procure un contexto más equitativo.
4. Evitar la dependencia de las organizaciones políticas a grupos corporativos, es decir, evitar que por la vía de las aportaciones a las campañas, candidatos o partidos, determinados grupos de interés acaben influyendo en la política y en la gestión pública.⁹⁶

Los principales actores que demandaron una solución a estos problemas que México venía arrastrando desde siempre, por supuesto que fueron los propios partidos de oposición, este punto es muy importante, ya que no puede haber una verdadera reforma electoral que sea cien por ciento efectiva, sino existe de por medio el apoyo de los partidos distintos al que gobierna.

“Se concretó la autonomía total de los órganos electorales, es decir, a partir de ahora la autoridad electoral gozó de plena independencia en relación al gobierno. Los partidos políticos, así como los representantes del poder legislativo, ya no tuvieron voto en el máximo órgano electoral. Los ocho consejeros electorales y el presidente del Consejo, son los únicos miembros que tienen voto en el Consejo General del Instituto Federal Electoral, pero lo más importante es que fueron elegidos en la Cámara de Diputados por el consenso de los partidos políticos. La idea es doble: que el gobierno abandona la organización electoral y que ella pasa a manos de personas que gozan de la confianza de los partidos políticos.”⁹⁷

Se suprime la Dirección General y se crean las figuras de Presidencia del Consejo y Secretaría ejecutiva. Un consejero presidente se hace cargo de la presidencia del Consejo General, es electo por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta de los propios grupos parlamentarios. Igualmente, el secretario ejecutivo debe ser electo por las dos terceras partes de los miembros del Consejo General, a propuesta del Consejero Presidente.

Con independencia de las comisiones que el Consejo General considere necesario integrar para el cabal desempeño de sus atribuciones, se dispone la creación de las siguientes comisiones permanentes:

- Fiscalización de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas.
- Prerrogativas, partidos políticos y radiodifusión.
- Organización electoral.

⁹⁶ Cfr. INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. CENTRO DE ASESORÍA Y PROMOCIÓN ELECTORAL. *La financiación de la política en Iberoamérica*. Pág. 324 y 325.

⁹⁷ BECERRA, Ricardo et al. *Op. cit.* Pág. 424.

- Servicio Profesional Electoral.
- Capacitación electoral y educación cívica.

Entre las atribuciones del Consejo General se encuentran la de determinar los topes de campaña para Presidente de la República, senadores y diputados de mayoría relativa. El consejero presidente deberá proponer los costos mínimos de campaña al Consejo General.

La calificación electoral en las contiendas para diputados, senadores y presidente es ahora competencia del Tribunal Electoral y no de la Cámara de Diputados.

Se incrementó de 1.5% a 2% el porcentaje de la votación requerida para que un partido político adquiriera el derecho de participar en la asignación de los 200 escaños de representación proporcional en la Cámara de Diputados.

Se mantiene en 128 el número de integrantes del Senado, pero ahora se elegirán sólo tres en cada uno de los 32 estados y los otros 32 senadores se asignarán por el principio de representación proporcional. En cada una de las 32 entidades federativas se elegirán dos senadores por el principio de mayoría relativa y el tercero será signado a la primera minoría.

Se suprime la modalidad de registros condicionados y se establece un único procedimiento para que una organización política obtenga el registro requerido para participar en las elecciones federales.

Se reconoce la figura de las agrupaciones políticas nacionales como formas de asociación que coadyuven al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada. En caso de obtener su registro, dispondrán de las siguientes prerrogativas: régimen fiscal especial; financiamiento público para apoyar sus actividades electorales, educación y capacitación política, e investigación socioeconómica y política. Están obligadas a presentar un informe anual sobre el origen y destino de los recursos que obtengan por cualquier medio.

El Tribunal Electoral pasa a formar parte del Poder Judicial de la Federación como un órgano especializado y máxima autoridad en la materia, con excepción de las acciones de inconstitucionalidad, que se reservan expresamente a la Corte.

Durante el año de 1988 y hasta 1994 fueron muy comunes las denuncias sobre el llamado "partido de estado", esta denominación abarcaba una serie de desigualdades y privilegios que se hicieron muy evidentes, sobre todo a la hora de repartir los dineros; se manejaban fenómenos como la transferencia de recursos y ayuda en especie que diferentes funcionarios y dependencias públicas, presumiblemente, ponían a disposición del partido en el poder. Paralelamente se cuestionaba la transparencia y la magnitud de las aportaciones privadas de importantes empresarios, que ponían en tela de juicio la viabilidad de los

gobiernos (federales, locales y municipales) que se encontrarían atados o condicionados a intereses privados.

No fue sino hasta 1994 en que se realizó por primera vez una revisión basada en datos cuantificables y concretos, de los recursos manejados por los partidos políticos al hacer frente a una campaña electoral. El informe elaborado por el Instituto Federal Electoral en el año de 1995, establecía en una de sus conclusiones más sobresalientes: "El aspecto más relevante a destacar es la notable disparidad que prevaleció entre las erogaciones efectuadas por el PRI y los recursos invertidos por el resto de los partidos...El estudio comparativo...permite acercarnos con toda precisión a estas condiciones de desigualdad en las que se desenvuelve la competencia entre partidos".⁹⁸

Las cifras obtenidas de este estudio reflejaron desigualdades que eran más que evidentes, un solo partido había concentrado el 81.2% de los gastos totales, mientras que los otros participantes habían gastado en su conjunto apenas el 18.8% restante. Esta comparación fue el punto de partida para poner de manifiesto en números lo que se veía reflejado en el sentir del electorado, la urgente necesidad de una regulación más estricta y transparente para la financiación de los partidos políticos.

Así las cosas, con la reforma del 96 los recursos públicos de los partidos aumentaron considerablemente en relación con los años anteriores y lo mismo ocurrió con el acceso a los medios de comunicación. Se definieron topes claros y razonables a los gastos de campaña, con limitaciones a los dineros privados y con controles más estrictos de auditoría y vigilancia. Respecto del financiamiento de los partidos políticos por primera vez desde nuestra Carta Magna se dieron las bases para un modelo de financiamiento. Sus objetivos torales fueron:

- Darle preferencia al financiamiento público sobre el financiamiento privado.
- El dinero público se distribuyó de una manera más equitativa.
- Equilibrar las campañas electorales.
- Transparentar las finanzas de los partidos políticos.

El sistema electoral mexicano se basa principalmente en el artículo 41 constitucional, que regula desde la conformación de la autoridad electoral, hasta los derechos y obligaciones de los partidos políticos. Es precisamente en este artículo en donde se establece el financiamiento público a los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas a:

1. El sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos de cuyo monto total se asignará un 30% de forma igualitaria entre los partidos con

⁹⁸ INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. CENTRO DE ASESORÍA Y PROMOCIÓN ELECTORAL. La financiación de la política en Iberoamérica. Pág. 325.

representación en el Congreso y el 70% restante se asignará de acuerdo al porcentaje de votación obtenida.

2. Las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales. Por este concepto los partidos recibirán, en el año de la elección, un monto total equivalente al recibido por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes.
3. Un monto que corresponde a un porcentaje de los gastos anuales que eroguen los partidos por concepto de las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación, así como a las tareas editoriales. El Consejo General puede autorizar hasta un 75% de los gastos anuales comprobados por los conceptos antes citados.

Desde la Constitución se establecen las reglas generales que debe seguir la autoridad electoral para distribuir los recursos. Así las cosas, se señala que para calcular el monto total de recursos que será repartido entre los partidos bajo el rubro de financiamiento para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes se aplicarán los siguientes factores:

- a) Los costos mínimos de campaña que son calculados por el Consejo General del IFE.
- b) El número de diputados y senadores a elegir (500 y 128 respectivamente, según señala la propia Constitución).
- c) El número de partidos representados en las Cámaras del Congreso de la Unión.
- d) La duración de las campañas electorales.

En la misma Constitución se delegan de forma expresa a la Ley secundaria, la regulación de aspectos de suma importancia como lo son la preferencia de los recursos públicos sobre los de origen privado, los límites a los gastos de campaña, los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de los recursos, los montos máximos de las aportaciones en dinero de sus simpatizantes, y las sanciones a cualquier tipo de violación a la propia ley reglamentaria.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales ratifica el derecho que tienen los partidos a disfrutar de las prerrogativas y recibir el financiamiento público para cumplir con los fines que la ley les impone. Dichos fines son 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.

A consecuencia de la reforma se reducen los topes a las aportaciones de los simpatizantes y de personas físicas a los partidos. El total de las aportaciones de esta clase no debe exceder el 10% del financiamiento público para actividades ordinarias. Igualmente, las aportaciones en dinero que realice una persona física o moral tendrá un límite anual equivalente al 0.05% del financiamiento público para actividades ordinarias. Queda prohibido recibir aportaciones de personas no identificadas, con excepción de las obtenidas en colectas.

“Se suprime la regla que ordenaba el incremento de la duración de las transmisiones electrónicas en períodos electorales de manera proporcional a la fuerza electoral de cada partido político, y se adoptan unas disposiciones más precisas y equitativas para regular su acceso a la radio y la televisión en períodos electorales. A los partidos políticos con representación en el Congreso se les distribuirá el tiempo en radio y televisión (en sus espacios de transmisión normales y en sus espacios promocionales) de la siguiente forma: 30% en forma igualitaria y 70% en forma proporcional a su fuerza electoral.

Se dispone que los concesionarios de la radio y la televisión deban transmitir los programas de los partidos políticos y el IFE en los horarios de mayor audiencia.

A fin de difundir sus candidaturas durante los períodos electorales e independientemente de los 15 minutos mensuales de que disponen de manera permanente, los partidos políticos tendrán derecho a otras transmisiones gratuitas en radio y televisión, entre las que figuran las siguientes:

- En el proceso electoral en que se elija Presidente, se asignarán 250 horas de transmisión en radio y 200 en televisión para todos los partidos políticos;
- En el proceso electoral en que sólo se elijan miembros del Congreso, se asignarán 125 horas en radio y 100 horas en televisión para todos los partidos políticos;
- Además de los tiempos de transmisión anteriores, en cada período de campañas electorales el IFE adquirirá hasta 10 mil promocionales en radio y 400 en televisión, con duración de 20 segundos cada uno, para ponerlos a disposición de los partidos políticos.

Con el objeto de garantizar condiciones de equidad, se modifica el procedimiento para que los partidos políticos puedan contratar tiempos en un mismo canal de televisión o estación de radio, en el caso de que dos o más organizaciones manifiesten su interés por hacerlo en el mismo horario. En lugar de un procedimiento que privilegie la fuerza electoral de los partidos, se adopta uno conforme al cual el tiempo total disponible se dividirá en forma igualitaria entre los partidos interesados en contratarlos.”⁹⁹

Tanto partidos como las agrupaciones políticas tienen la obligación de presentar informes financieros cada año y en el año de la elección, lo referente a sus gastos de campaña; ambos informes deben presentarse ante la Comisión de Fiscalización en un plazo de 60 días.

Entre las principales atribuciones de la Comisión de Fiscalización se encuentran:

- “elaborar lineamientos con bases técnicas para la presentación de informes;

⁹⁹ BECERRA, Ricardo et al. *Op. cit.* Pág. 440 y 441.

- vigilar que los recursos se apliquen estricta e invariablemente a las actividades señaladas en la ley;
- ordenar, en los términos de los acuerdos del Consejo General, la práctica de auditorías a las finanzas de los partidos políticos y las agrupaciones políticas;
- ordenar visitas de verificación con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes;
- presentar al Consejo General los dictámenes que formulen al respecto de las auditorías y verificaciones;
- informar al Consejo General de las irregularidades en que hubiesen incurrido los partidos y agrupaciones políticas y en su caso, las sanciones que a su juicio procedan." ¹⁰⁰

La reforma del 96 se puso a prueba al año siguiente bajo un clima de inconformidad, desacuerdos e incertidumbre respecto a si se lograría el principal objetivo de la nueva legislación sin dañar al erario público: una competencia equitativa.

Tanto el PAN como el PRD fueron los principales opositores de los nuevos lineamientos para la asignación del financiamiento público, de hecho, Acción Nacional devolvió sus primeras asignaciones y el segundo, anunció que los recursos recibidos serían invertidos en libros de texto para escuelas públicas.

El resultado de la asignación de los recursos públicos fue que el IFE determinó para la campaña electoral un total de 2 mil 111 millones 493 mil 862 pesos, lo que representó un incremento de 600% en relación con lo asignado tres años atrás; además, los dineros se repartieron de una manera más igualitaria.

El Consejo General determinó topes a los gastos de campaña más reales y ajustados a la nueva realidad, así pues, para las campañas de diputados hubo un descenso real del 54% y para la de senadores del 61%, con estas medidas se trató de que ningún partido pudiera gastar más que sus contendientes.

Los partidos vieron incrementada su presencia en los medio de comunicación mediante: programas especiales como espacios de discusión; programas permanentes de quince minutos dos veces por semana; tiempos complementarios; promocionales; y por supuesto, el tiempo que ellos mismos puedan adquirir con sus propios medios.

Se demostró que la organización de las elecciones en México es viable cuando las controla un organismo autónomo; los partidos políticos siguieron el camino institucional que ellos mismos habían creado; "en suma, las elecciones de 1997 intensificaron su competitividad, en parte por las nuevas condiciones institucionales y legales, porque tuvieron un contexto que así lo permitía e inducía. Mayor financiamiento público, mejor distribuido, con topes claros a los gastos, recursos suficientes para un acceso inusitado a la radio y televisión y un trato

¹⁰⁰ Ibidem. Pág. 442.

mucho más equilibrado de parte de los noticiarios electrónicos; éstos fueron los componentes más importantes que crearon el piso común para una elección equitativa; pero sobre todo, abrieron en definitiva el espacio mediático a todos los partidos sin excepción ni exclusiones, ni por falta de recursos ni por sesgo político.”¹⁰¹

¹⁰¹ Ibidem. Pág. 463 y 464.

CAPÍTULO III DERECHO COMPARADO.

3.1 El financiamiento de los Partidos Políticos en América.

3.1.1 Estados Unidos.

El sistema de partidos en los Estados Unidos es esencialmente bipartidista. El Partido Demócrata es el más antiguo, se ha caracterizado por ser el partido de las minorías y las posiciones progresistas-moderadas, aunque sus principales activistas siguen siendo la gente blanca de clase media. El apoyo financiero proviene principalmente de los sindicatos por medio de los PACS (Comités de Acción Política). El Partido Republicano agrupa a conservadores, la derecha moderada y los grupos económicamente más favorecidos, su financiamiento proviene de grandes intereses económicos y tienen muy poco apoyo de la base trabajadora. Los republicanos están mejor financiados que los demócratas, esto porque sus campañas suelen ser más agresivas y mejor organizadas.

“La Constitución establece el marco general de las elecciones federales, pero los procedimientos particulares son locales. Sin embargo, en el siglo XX el gobierno federal –incluido el Tribunal Supremo – fijó reglas que se aplican en todo el territorio, sobre todo en materia de acceso a las urnas. Aún cuando estas reglas solo pueden aplicarse constitucionalmente a las elecciones federales, han terminado por influir en las prácticas locales”¹⁰²

La necesidad principal es la de una base legislativa general, pues todos los estados cuentan con reglamentación particular para el financiamiento y los gastos de las campañas, lo que en la práctica representa un verdadero problema

Las reglamentaciones estatales son muy variadas entre sí, algunos estados como Carolina del Norte o Florida, autorizan contribuciones ilimitadas para los partidos, por el contrario, en Montana o Minnesota se autorizan donativos ilimitados pero a los candidatos, lo que deja abierta la puerta a las actividades corruptas.

En los Estados Unidos las elecciones son muy frecuentes, por lo menos una vez al año debido a que hay muchos cargos públicos de por medio, de hecho hasta el encargado de los transportes locales es electo con frecuencia, por ello existen múltiples reglamentos que regulan cada tipo de elección y como consecuencia existen muchas contradicciones, pues cada elección cuenta con sus propios procedimientos, en los que hay una combinación de reglas nacionales y locales.

¹⁰² TOINET, Marie-France. El Sistema Político de los Estados Unidos. [Traductor Gallardo Jordan Glenn Amado], México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pág. 322.

En las campañas estadounidenses están involucradas enormes cantidades de dinero que deben de estar reguladas y controladas detalladamente. El sistema es descentralizado en donde los propios candidatos se encargan de recabar el dinero, tomando en consideración que existen aproximadamente mil candidatos para la Cámara de Diputados, 125 para la de Senadores y miles de grupos con intereses privados, todos se encargan de recolectar dinero, por ello, no es una actividad exclusiva de los partidos.

Los partidos políticos son sujetos de derecho privado. El financiamiento de la actividad política es principalmente privado y excepcionalmente público. Además se aboca a las campañas y no al sostenimiento de los partidos.

El financiamiento se entrega directamente a los candidatos, lo que ha ocasionado un debilitamiento de los partidos, pero en la ideología estadounidense se percibe desde otro punto de vista: los partidos son los que sirven al candidato no a la inversa y si los partidos se encuentran débiles es únicamente responsabilidad suya, no del financiamiento ni de los candidatos. La reglamentación de los recursos de los partidos no forma parte de la reglamentación política en general.

La meta principal del sistema estadounidense es la paridad de recursos que deben de tener los candidatos a una elección determinada, pero ello no significa que a los partidos se les deba asignar el mismo monto, sino que por lo menos, tengan suficiente dinero para presentar su plataforma ante el electorado. Este sistema se denomina "dinero suave", es decir, los partidos cuentan con un mínimo de recursos con independencia de los que puedan conseguir por su cuenta.

El problema se presenta con frecuencia en la reelección, quienes tienen ya el puesto recaudan hasta diez veces más que los que aspiran al mismo por primera vez, entre más antigüedad tienen, son más difíciles de vencer, pues los electores no querrán perder las ventajas e influencias ganadas a favor de su circunscripción. El equipo que los rodea puede cooperar indirectamente a su campaña, pues un apoyo directo sería ilegal.

El presidente saliente también cuenta con muchas ventajas, principalmente su proyección en los medios de comunicación, su presencia es mucho más importante y comentada que la de los demás candidatos. Además, sus recursos son muy superiores por su proyección de captación y el aparato partidista que lo apoya, por citar un ejemplo, el presidente en turno hace uso del avión presidencial.

La influencia que representan los grupos de interés o personajes muy poderosos ha tratado de limitarse y se ha logrado solo de manera parcial. El hecho de que los candidatos reciban dinero de personas de tanto impacto social y económico, implica que se tenga la sospecha, no del todo infundada, de que el candidato en caso de ganar tiene un compromiso que debe de cumplir. "La manera inicial de resolver este problema fue limitar la cantidad que podía ser

aportada; un individuo podía dar una aportación de 250 dólares a un candidato; de 5,000 dólares a un grupo político..., o de 20,000 dólares a un partido político. Los grupos más limitados pueden dar hasta 10,000 dólares a un candidato y también están limitados en cuanto a lo que pueden aportar a un partido. Algo que es poco usual en nuestro sistema es que los partidos están limitados por sí mismos con relación a cuánto dinero le pueden dar a sus candidatos.”¹⁰³

Existen muchas maneras de violentar los límites que impone la ley, uno de ellos es que una tercera persona puede contribuir en efectivo (respetando los límites que marca la ley) a una determinada propuesta política y además, al mismo momento, pagar con su propio dinero promocionales en los medios de comunicación en donde se haga propaganda al candidato. En realidad esta práctica no es muy usual ni ha dado muy buenos resultados por ello no es tan común, pero sí se pone de manifiesto las deficiencias en la regulación de los dineros.

Otra artimaña para no respetar los límites, es lo que se conoce como “dinero blando” producto de una enmienda a la ley de 1989, que cambió los límites establecidos pues se pensaba que había demasiados partidos débiles. Es decir, se pueden dar aportaciones tanto al candidato como al partido que va a representar. La finalidad era fortalecer a los partidos en sí, no a los candidatos, pero de manera indirecta éstos se beneficiaban abundantemente.

La solución a este problema fue incrementar la participación y aumentar la base de personas involucradas en el financiamiento. El punto principal en esta medida es el hecho de que los ciudadanos que contribuyen económicamente con algún candidato o partido, son personas que no tienen ninguna vinculación con la política ni con los grandes detentadores del poder económico o comercial en los Estados Unidos, más bien son personas comunes que aportan pequeñas sumas de dinero en respuesta a cartas donde se les solicita el apoyo. Estas misivas son repartidas con gran éxito debido al gran equipo tecnológico con el que se cuenta, si bien la inversión que se hace es muy costosa en comparación con lo que se logra captar, permite enlistar a miles de personas como simpatizantes activos del candidato. Este método es conocido como *direct mail soliciting*.

La idea general del financiamiento público en los Estados Unidos, se basa en desigualdades, pues el financiamiento privado es el determinante, y el primero solo debe de garantizar que los diversos puntos de vista sean escuchados y si es que convencen a la población, el dinero vendrá como consecuencia. Los límites solo motivan a la gente a hacer trampa.

A partir de 1972, para ser investido por un partido es indispensable haber participado en las *primarias*. “Con frecuencia, se tiende a comparar las primarias

¹⁰³ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos. México, UNAM, 1993, (Serie B: Estudios Comparativos, b) Estudios Especiales, Núm. 26) pág. 120 y 121.

con una primera vuelta de elecciones francesas. En los Estados Unidos, las primarias son un procedimiento de selección interna en los partidos. Sin embargo, y el hecho es notable, el gobierno federal interviene- por medio del Tribunal Supremo, sobre todo- en la reglamentación de las elecciones primarias...En el sur, especialmente, se llega a organizar una segunda vuelta de las primarias si en la primera no se manifiesta ninguna mayoría absoluta. A menudo, esta segunda vuelta sustituye a las elecciones generales; a veces, como en Louisiana, ni siquiera se organizan las elecciones generales legislativas, si no hace falta...Las primarias no siempre se llevan a cabo. Si, como sucede con frecuencia, el candidato de un partido no tiene rival, es inútil proceder a las primarias..."¹⁰⁴

Debido a la existencia de las llamadas elecciones primarias, "en donde las candidaturas se autogeneran, donde los candidatos pueden ser empresarios y no ser escogidos necesariamente por los partidos, sino que son voluntarios para participar como candidatos del partido, en estos países el gasto es mucho más elevado en comparación con el efectuado en los sistemas parlamentarios. Muchos sistemas parlamentarios tienen algunos partidos políticos muy fuertes, por lo cual el gasto está más centralizado en el aparato del partido"¹⁰⁵

Un candidato en las elecciones primarias no está obligado a aceptar el financiamiento público, pero si lo requiere debe cumplir ciertos requisitos, por ejemplo obtener en 20 estados diferentes igual cantidad de donativos por un mínimo de 5 000 dólares cada uno. En caso de que un candidato sólo obtenga aportaciones por debajo de los 250 dólares, el Estado doblará la cantidad de que se trate. Para seguir recibiendo fondos públicos, el candidato debe obtener por lo menos 10% del total de votos. Estas reglas y los créditos federales (si obtienen por lo menos el 5% del total de votos) aplican también para los partidos pequeños, pero ninguno ha cubierto los porcentajes requeridos.

Según la Constitución, el Presidente y el Vicepresidente son electos por sufragio universal indirecto de un colegio de grandes electores. Estos son nombrados por cada estado, de modo que su legislatura disponga, en número igual al total de los senadores y representantes a que el estado tenga derecho en el Congreso. Actualmente, todos los grandes electores son electos por sufragio universal directo, basándose en una lista elaborada por los republicanos o demócratas en cada estado. Los grandes electores no están subordinados a nadie, y se ha dado el caso de que algunos no respetan la voluntad de los electores.

"El financiamiento público tiene tres aplicaciones, de las cuales dos son para los candidatos presidenciales (elecciones primarias y generales, respectivamente) y una para los partidos políticos; aunque no para el sostenimiento de éstos, sino solo para la realización de sus convenciones nacionales. El candidato a las elecciones presidenciales que se beneficia con este

¹⁰⁴ TOINET, Marie-France. Op. Cit. Pág. 326.

¹⁰⁵ Ibidem. Pág. 107.

tipo de financiamiento no puede gastar más de 50,000 dólares de su patrimonio personal. En cambio, si rechaza los fondos públicos, puede recibir aportaciones privadas ilimitadas y hacer gastos ilimitados.”¹⁰⁶

En las elecciones generales, los candidatos a la presidencia tienen la opción de recurrir al financiamiento público, si obtiene al menos 5% de los sufragios en las primarias, siempre que renuncien a toda forma de financiamiento privado para su campaña. En las primarias, si se aceptan los fondos compensables, están obligados a respetar los límites legales a sus gastos y si los rechazan, quedan liberados de toda restricción.

En la etapa de prenomiación de los candidatos, tienen que recaudar 5,000 dólares en cada uno de los veinte estados, en sumas de hasta 250 dólares por persona física, una vez que el candidato califica, los fondos públicos se ponen a su disposición. El financiamiento público les es proporcionado hasta después del primero de enero del año electoral, a pesar de que pudieron haber recaudado el dinero que se les exige desde un año antes; no sucede lo mismo con los partidos políticos a quienes antes del año electoral se les hace entrega del dinero necesario para planear sus convenciones nacionales. A esta figura se le conoce como fondos compensables.

El dinero para financiar las campañas presidenciales proviene de un fondo denominado *tax check-off* o de aportaciones que proviene de los impuestos federales. Los fondos les llegan retroactivamente en proporción con el resultado final.

En años recientes, los gastos para las campañas legislativas han ido en aumento, principalmente porque no existe un tope legal como en el caso de las campañas presidenciales. El elevado costo en las campañas implica la búsqueda de más recursos, sea por vías legales o no. Con frecuencia se pone en duda la probidad de los candidatos por las grandes sumas de dinero que logran captar y porque públicamente, se vendían al mejor postor. Incluso al senado se le llegó a denominar el “club de los millonarios”.

En las elecciones legislativas, los candidatos están obligados a dar cuentas a la *Federal Election Commission* sobre las fuentes de financiamiento y la manera en como se gastan. No existe ningún límite para sus gastos y se les permite disponer de su fortuna personal.

“En contraste con lo que mucha gente cree, el escándalo de Watergate en 1972 no fue solo la historia lamentable de un fallido intento de robo organizado por el Partido Republicano contra el Partido Demócrata, sino el cúmulo de abusos contrarios a los principios que hacen funcionar el sistema político estadounidense. Meses antes de que estallara el escándalo, el Comité para la Reelección Presidencial recibió millones de dólares en donativos, que no estaban tan

¹⁰⁶ ALEMÁN Velasco, Miguel. *Op. cit.* Pág. 101 y 102.

desprovistos de intenciones utilitarias. Así en marzo de 1971 las cooperativas lecheras le prometieron a Nixon una contribución electoral de 2 millones de dólares; días después, el precio de la leche aumentó unos cuantos centavos, lo que dejaría ganancias de 300 a 700 millones de dólares a los productores lecheros. En resumen, después de Watergate los dirigentes de 21 empresas...fueron condenados por hacer contribuciones ilegales. De hecho, había contribuciones que no eran técnicamente ilegales, pero funcionaban para obtener la comprensión de los dirigentes políticos. Constantemente, en todos los niveles de la pirámide electoral, la corrupción está presente en el sistema político"¹⁰⁷

Obviamente, los políticos dicen no recibir dinero de intereses con los que no estuvieran de acuerdo, pero eso no los libera de estar agradecidos con quienes contribuyen generosamente a sus campañas. Los intereses particulares, conocen perfectamente el candidato que les conviene apoyar.

Desde 1907 se prohibieron las contribuciones de los bancos y de las empresas a elecciones federales, después se añadió a esta prohibición las compañías de servicio público y los sindicatos. Pero nada prohíbe que los ejecutivos de dichas sociedades pasen por generosos patrocinadores, por supuesto en su calidad de individuos. Igualmente, los sindicatos podrán inventar comités políticos que dependan de ellos, sin ser parte directa de la organización y éstos podrán distribuir los fondos sindicales.

En 1910 se dispuso que deberían de declararse públicamente los gastos erogados en las elecciones primarias, lo que tras años de lucha, se ratificó hasta 1971. La *Ley Federal election campaign act* exigió una declaración más rigurosa de los gastos erogados por los candidatos federales, y marcó límites a las contribuciones individuales. Tras es el escándalo de Watergate, en 1974 se hicieron reformas a la ley, y se estableció un financiamiento público total a la elección presidencial y se limitaba en especial los fondos provenientes de la fortuna personal de los candidatos. También se creó la *Federal Election Commission* que se encargaría de velar las disposiciones. Más tarde, se invalidó parte de esta ley por considerarse que atentaba la libertad de expresión, pues para expresar una idea, se necesita dinero. Sin embargo, para favorecer la equidad entre los candidatos, el nuevo ordenamiento limitó las cantidades que se pueden invertir en publicidad, punto trascendental en las desigualdades.

La *Federal Election Commission* se compone de "ocho miembros: los secretarios generales de las dos Cámaras del Congreso y seis miembros, tres demócratas y tres republicanos, nombrados por el Presidente de los Estados Unidos y confirmados por el Senado. Dicha Comisión ejerce la función de verificar y controlar las cuentas de los candidatos; pero también tiene facultades para emitir advertencias, sostener investigaciones, citar testigos y comparecer en justicia. Puede intervenir de oficio o a petición de parte. Si no corrige la violación a la ley

¹⁰⁷ TOINET, Marie-France. *Op. Cit.* Pág. 341 y 342.

por la vía de la conciliación, recurre a los tribunales civiles y, en caso extremo, a los penales.”¹⁰⁸

En 1971 se legalizó la participación de empresas, sindicatos y grupos de interés en general en el financiamiento de las campañas, imponiéndoles límites por medio de los llamados Comités de Acción Política (PACS). “Considérese como PACs a todo comité, asociación u organización, tenga o no personalidad moral, que acepte contribuciones o se comprometa en gastos para influenciar o intentar influenciar la nominación o la elección de una o varias personas a una función pública federal o a la de un Estado, según la resolución de la Corte Suprema de 18 de marzo de 1985.”¹⁰⁹

UN PAC debe contar con un mínimo de 50 suscriptores y apoyar por lo menos a cinco candidatos federales. Puede aportar hasta 5,000 dólares anuales a cualquier candidato federal o a su comité político; hasta 15,000 a los comités políticos establecidos y mantenidos por un partido político nacional, que no sea el comité autorizado del candidato, y hasta 5,000 dólares a cualquier otro comité político según lo regula la *Federal Election Campaign Act Amendment* de 1976.

“La autorización de gastos independientes a favor (o en contra) de los candidatos, a través de los PACs, se ha convertido, en cierto modo, en una vía para evadir los techos de los gastos de campaña, así como para superar la prohibición empresarial y sindical en los gastos electorales. Defínense los gastos independientes como aquéllos que se producen con la finalidad de defender o atacar a un candidato claramente identificado, que no están hechos con ninguna cooperación directa, indirecta, consentimiento, sugerencia o consulta que directa o indirectamente implique al candidato, su comité autorizado o su agente.”¹¹⁰

El número de PACs ha ido en considerable aumento y principalmente se encuentran enfocados a los sectores de la energía, los transportes y las comunicaciones y se inclinan por las candidaturas del congreso y principalmente en caso de reelección.

Los candidatos de los dos grandes partidos, reciben una cantidad fija a la que pueden añadir una suma establecida para la campaña presidencial.

Los candidatos a las elecciones federales deben de constituir, antes de las elecciones primarias y de las generales, un comité electoral que lleve la contabilidad de sus ingresos y egresos. En las donaciones superiores a 50 dólares, se debe de establecer el nombre del donante y la fecha en que se hizo la aportación. Este informe se entrega a la Comisión Federal Electoral. El candidato que no lo haga, puede quedar condenado a no presentarse a una nueva elección durante algún tiempo.

¹⁰⁸ ALEMÁN Velasco, Miguel. *Op. cit.* Pág. 11.

¹⁰⁹ *Ibidem.* Págs. 107 y 108.

¹¹⁰ *Ibidem.* Pág. 108.

3.1.2 Argentina.

Con la reforma realizada a la Constitución Nacional en 1994, se incorporó a los partidos políticos en el artículo 38, confiriéndoles un nuevo marco jurídico. En el tercer y cuarto párrafos se retoma el aspecto del financiamiento y al respecto expresa que “el Estado contribuye al sostenimiento económico de sus actividades y de la capacitación de sus dirigentes. Los partidos políticos deberán dar publicidad del origen y destino de sus fondos”.

Quedan incluidos en el orden constitucional dos principios muy importantes: el financiamiento público de los partidos y su obligación de rendir cuentas. Sin embargo, el constituyente no consideró necesario referirse al control sobre la materia, dejando la responsabilidad al legislador.

“En todo caso, el financiamiento público directo pretende cumplir al menos dos objetivos fundamentales: evitar una eventual dependencia de patrocinadores o subsidios privados que desvirtúen o distorsione la naturaleza y propósitos de los partidos políticos como entidades de interés público, allegándoles los recursos mínimos necesarios para su funcionamiento y; procurar condiciones mínimas de equidad en la contienda político-electoral, de suerte tal que una disparidad de origen en la disponibilidad de recursos o capacidad financiera no tienda a gravitar de manera determinante en el proceso electoral”.¹¹¹

“Desde el campo legislativo se busca principalmente evitar los comportamientos deshonestos a través de distinto tipo de medidas. Se trata de variados mecanismos orientados tanto a controlar la utilización de aportes públicos como de los privados. En primer lugar, se establece la obligación de rendición de cuentas. Se fija de antemano el destino que se le debe dar a los recursos, su depósito en cuentas especiales, se limitan los montos de gastos en función de diferentes parámetros, el tipo de personas que pueden realizarlos, etc...La dificultad mayor en este terreno no proviene de la elaboración de estas modalidades de limitación sino del control a implementar para que las mismas sean efectivamente observadas por sus destinatarios. La organización de una autoridad independiente que pueda ejercer sus funciones de manera efectiva se enfrenta a numerosísimos impedimentos.”¹¹²

En la actualidad, el financiamiento en Argentina se encuentra regulado por la Ley 23.298. Dado que el gobierno argentino es federal, cada una de las 23 provincias que componen la Federación y la ciudad de Buenos Aires, cuenta con

¹¹¹ INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL (compilador). Regulaciones sobre el financiamiento público y privado de los partidos políticos. Estudio comparado de diecisiete países latinoamericanos. México, Instituto Federal Electoral, 1995, pág. 6.

¹¹² INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. CENTRO DE ASESORÍA Y PROMOCIÓN ELECTORAL. La financiación de la política en Iberoamérica. Pág. 3.

una normatividad propia que regula tanto el proceso electoral como las autoridades y sujetos que intervienen en una elección. El carácter constitucional de los partidos fue reconocido en las legislaciones de las provincias cuarenta años antes que se estableciera en la propia constitución.

La ley denominada *Orgánica de los Partidos* regula un régimen mixto de aportaciones, público y privado. El título más importante es el V denominado *Del Patrimonio del partido*, que se ocupa de los bienes y recursos; del fondo partidario y de los subsidios y franquicias; y del control patrimonial. Prevé mecanismos encaminados a la fiscalización de que deben ser objeto los partidos y las sanciones que en dado caso tengan que aplicar.

Dentro de las reglas que regulan la financiación privada encontramos que, las primeras organizaciones estaban conformadas por personas que contaban con grandes capitales y eran los encargados de sufragar los gastos que implica la vida política de cualquier organización, estas agrupaciones eran llamadas "cuadros". Después aparecieron los grandes partidos, llamados partidos de "masa" fuertemente ligados con sindicatos, en este caso la financiación surgía de las aportaciones de los afiliados y de las contribuciones particulares que hacían de manera espontánea los simpatizantes. Particularmente en los años cincuenta, es cuando nace en Argentina la necesidad de recursos públicos a fin de dirimir las evidentes desigualdades económicas entre los contendientes al poder.

De acuerdo con lo dispuesto por la Ley de Partidos no pueden recibir, ni directa ni indirectamente, donaciones o contribuciones:

- Anónimas, excepto colectas populares.
- De órganos o instituciones de gobierno, nacionales o provinciales
- De empresas concesionarias de obras o servicios públicos.
- De entidades o empresas que exploten juegos de azar.
- De asociaciones sindicales, patronales o profesionales.
- De personas que hayan sido obligadas a efectuar la contribución por superiores jerárquicos o empleadores.
- De gobiernos, organismos o instituciones extranjeras.

Ante la violación a cualquiera de las prohibiciones antes descritas, están previstas una serie de sanciones, que por supuesto en la práctica nunca se han aplicado. No obstante que estas disposiciones no se encuentran establecidas en la constitución, por su naturaleza y materia sí se les da ese carácter.

El financiamiento público de los partidos constituye una modalidad expresamente reconocida en la ley fundamental argentina a partir de 1994. "La ayuda financiera estatal directa aparece así como un intento de respuesta al problema general del sostenimiento de los partidos de un modo igualitario, frente a los problemas que plantea la tendencia a la desaparición del autofinanciamiento en los partidos modernos, la creciente disminución de la afiliación y la necesidad

de recaudar recursos acorde con la multiplicidad de funciones que se derivan de la creciente complejidad de la vida política contemporánea.”¹¹³

Todos los partidos debidamente organizados y registrados que contengan en los procesos electorales tienen derecho a recibir financiamiento público.

El financiamiento público se limita única y exclusivamente a las actividades de la contienda electoral. El financiamiento suele otorgarse con antelación a los comicios y con base en los resultados de las elecciones precedentes. Se determina una cantidad fija por cada voto.

Para la financiación de las actividades ordinarias, se creó un fondo denominado Fondo Partidario Permanente que provee a los partidos de los medios económicos suficientes para sufragar sus funciones institucionales. Este fondo está sostenido por el presupuesto general de la Administración y el ejecutivo federal es el encargado de disponer de esos recursos, de acuerdo a lo señalado por las disposiciones aplicables

“La financiación se da a través del sistema de aportes, éstos consisten en la entrega directa de dinero. Además, de las sumas que les son reconocidas a los partidos en la respectiva ley, también consiguen recursos considerables provenientes de los fondos que percibe el Congreso Nacional, que le son asignados en la respectiva partida de la ley del presupuesto nacional. Una parte de esos fondos públicos es distribuida entre los diferentes bloques parlamentarios. Acá tampoco, la asignación es llevada a cabo conforme criterios uniformes y por parte de un órgano aislado de las pasiones políticas. Por el contrario, resulta en una importante palanca de poder a favor de las autoridades legislativas, las que provienen de los partidos más votados. Además la práctica ha institucionalizado la existencia de partidas de fondos reservados para gastos de representación de las mencionadas autoridades. Se trata de una fuente desconocida de financiamiento, pero que de hecho es utilizada como un arma ‘clientelar’ a favor de los partidos más fuertes y en particular, del que ocupa el poder ejecutivo.”¹¹⁴

Las reglas para la asignación de los recursos no son claras y al no depender de un órgano ajeno al gobierno, se presta a irregularidades y privilegios lo que ocasiona que solo los grandes partidos tengan acceso a las enormes sumas de dinero, sin importar su poder de convocatoria. La inexistencia de mecanismos de control, la no-rendición de cuentas no hace sino acentuar la discrecionalidad del manejo de los dineros y pone de manifiesto la distorsión de la competencia.

En tiempos electorales, la ley prevé un aporte especial para los partidos mediante un sistema de otorgamiento de una suma de dinero fija por cada voto obtenido en la elección inmediata anterior a dicha campaña. Este tipo de

¹¹³ *Ibidem*. Pág. 8.

¹¹⁴ *Ibidem*. Pág. 9.

financiamiento es solo para tiempos de elecciones, pero la práctica lo ha anualizado y con ello se ha convertido en una forma de aporte destinado a solventar las actividades regulares de los partidos políticos.

Dentro del financiamiento indirecto encontramos las franquicias, por medio de las cuales los partidos pueden hacer uso de los espacios de radio y televisión que el Ministerio del Interior destine a efecto de difundir su plataforma y su propaganda electoral. También se exime del pago de todo impuesto o tasa nacionales sobre los bienes muebles e inmuebles del dominio de los partidos. El beneficio se extiende a favor de los bienes que tengan en comodato, renta o incluso donaciones, siempre y cuando estuvieran afectados directa y exclusivamente a sus funciones.

En la ley no se establece ningún tope cuantitativo para los gastos en las campañas, solo se establecen reglas generales de cómo deben repartirse los dineros del Fondo Permanente Partidario. Al efecto dispone que el monto se distribuya 80% a los organismos de distrito y el 20% a los nacionales. Con esto queda remarcado el federalismo argentino y la importancia que pretende darse a los partidos en las provincias y conseguir con esto la descentralización de los recursos y la consecuente autonomía de los distritos.

En caso de alianzas, escisiones o partidos nuevos, el legislador faculta al ejecutivo para que determine un adelanto, el cual deberá ser garantizado mediante un aval, así mismo también lo faculta para hechar marcha atrás en cualquier momento y a su discrecionalidad.

El decreto 2082/92 dispone que parte de los fondos que reciben los partidos deban ser destinados a centros de investigación, formación y capacitación política partidaria.

La ley obliga a los partidos a llevar una contabilidad detallada y soportada de sus ingresos, ya sea en bienes o en líquido, la que deberán de conservar por el término de tres ejercicios.

Los partidos políticos deben presentar dos tipos de informes o declaraciones. "Una debe efectuarse ante el juez federal con competencia electoral que corresponda, dentro de un plazo de 60 días de finalizado cada ejercicio. Se deberán someter a consideración del mencionado magistrado el estado anual del patrimonio del partido y la cuenta de ingresos y egresos del ejercicio, los que deberán estar certificados por contador público nacional o por los órganos de control del propio partido. La segunda presentación debe realizarse ante el mencionado juez, dentro de los sesenta días de celebrado cada acto electoral nacional en el cual el partido hubiera participado; se acompañará una cuenta detallada de los ingresos y egresos relacionados con la campaña electoral."¹¹⁵

¹¹⁵ Ibidem. Pág. 14.

Cabe señalar que como no existe límite a los aportes privados permitidos, si contablemente las cuentas están bien presentadas y no hay observaciones por violación de las disposiciones legales o de la carta orgánica de cada partido político, el juez ordena el archivo de las actuaciones. Si las hubiera, el juez está facultado para aplicar las sanciones que la legislación prevé, las que en el caso de las contribuciones prohibidas consisten en multa equivalente al décuplo del monto de la donación ilegítimamente realizada.

Para el efecto de dar publicidad a las declaraciones, toda la documentación debe quedarse en las oficinas del juzgado por un plazo de 30 días hábiles a efecto de que queden al alcance de cualquier persona. En caso de que se detecte alguna irregularidad o violación a la ley, el juez debe de resolver y sancionar como corresponda. Los estados anuales de los partidos deberán publicarse en el Boletín Oficial.

En la legislación electoral no se incorporan previsiones o disposiciones específicas orientadas a reglamentar o regular el financiamiento privado de los partidos políticos, por lo que es posible sostener que éste no se encuentra limitado más que por las prohibiciones mencionadas.

La realidad ha demostrado que los mecanismos de control no han sido eficaces ni para detectar presuntas irregularidades en los aportes privados, ni para lograr una verdadera transparencia en cuanto a los ingresos y gastos de los partidos políticos. Las fallas del sistema derivan, en parte del órgano de publicación elegido: el Boletín Oficial, que no es un órgano de difusión masiva. Por otra parte, la ausencia de normas o reglas sobre el contenido de lo que se ha de publicar provoca que no siempre la información publicada satisfaga la exigencia de transparencia.

El sistema de fiscalización de recursos de los partidos políticos en Argentina resulta de los más precarios en América, debido a su alta influencia del ejecutivo federal por medio del Ministro del Interior. Desde las elecciones de 1991 han surgido serias dudas sobre la veracidad de los resultados, principalmente provocado por la disparidad de recursos asignados y la parcialidad para su distribución. No obstante lo anterior, el tema de la fiscalización de los recursos, no forma parte de la agenda electoral a mediano ni a largo plazo.

Las posibilidades de conocer de manera cierta sobre todo lo que se relaciona con el financiamiento de los partidos traducido en montos reales de dinero, resulta prácticamente imposible en Argentina. Principalmente por que los controles que de derecho establece la ley, de hecho no se cumplen, es decir, nunca se conoce de sanciones ni se da publicidad a las irregularidades que en la práctica si acontecen. En segundo lugar, el que la fiscalización sea responsabilidad de órganos netamente políticos y ligados al gobierno, habla sobre la falta de transparencia en los resultados.

“El surgimiento de fundaciones cercanas a partidos es un fenómeno que aparece en la Argentina con la transición a la democracia que comienza en 1983. Hoy, prácticamente todo partido político notable posee una organización de este tipo que actúa bajo su dirección. Independientemente de las actividades de tipo académico, educativo o de investigación y asistencia técnica que grosso-modo todas desarrollan, la creación de las fundaciones responde a una doble necesidad: en primer lugar, canalizar hacia la política fondos que no podrían ingresar a través de los partidos políticos, tal el caso de los aportes de gobiernos o entidades extranjeras; en segundo lugar, lograr por vía indirecta la personalización en el manejo de los fondos para las campañas electorales. Las fundaciones son entidades de derecho privado, que tienen un régimen regulatorio independiente del aplicable a los partidos. No están sujetas a los controles de la justicia federal, ni al control de los partidos a los que pertenecen sus respectivos 'dueños' ”.¹¹⁶

Los partidos políticos tienen actualmente tres fuentes de financiamiento: la primera es los recursos estatales, cuotas de los afiliados y finalmente están los aportes de los sectores privados, cuya transparencia deja mucho que desear.

La claridad de los orígenes, administración y destino de los recursos partidarios ha sido una exigencia no escuchada tanto por el gobierno, por la sociedad e incluso por los mismos partidos políticos. En los propios documentos internos de los partidos como lo es su plataforma política, vienen disposiciones sobre el tema, sin embargo no se conoce en ningún caso que alguna violación a dichas normas haya provocado alguna sanción de parte del respectivo tribunal o que se hayan intentado procesos criminales. Realmente esta materia se rige bajo un pacto no escrito en donde todos los involucrados se encuentran de acuerdo con las irregularidades cometidas, cuya aplicación es perfecta y por ello no hay ninguna posibilidad de investigar más a fondo.

“El sistema argentino en materia de financiamiento de los partidos políticos podría ser sintetizado en los siguientes puntos:

- Existencia de normas jurídicas reglamentarias, pero serios problemas en la aplicación de las mismas que llevan en muchos casos a la total inoperancia de los mecanismos elaborados por el legislador. De hecho se vive un verdadero estado de ‘anomia’ en todo lo que hace a la potestad de aplicar sanciones y por lo tanto se torna ilusoria la observancia de los comportamientos prescritos en la ley.
- Ausencia de un órgano independiente que tenga a su cargo la tarea de fiscalización del sistema en su conjunto. Por el contrario, ya se ha señalado que la autoridad con más facultades reales forma parte de la autoridad política del Poder Ejecutivo Nacional: el Ministerio del Interior.
- Falta de toda política comunicacional de parte de las autoridades, situación que facilita que impere un estado de desinformación en el seno

¹¹⁶ FERREIRA Rubio, Delia. Financiamiento de los partidos políticos. Buenos Aires, Ciedla-Konrad Adenauer Stiftung, pág. 41.

de la opinión pública, en general y en el de las asociaciones intermedias y medios de comunicación, en particular.

- Existencia de una justicia electoral desprovista de medios y estructura adecuados para llevar a cabo sus cometidos.
- Por último, a los puntos anteriores les podemos agregar algunos vacíos legislativos importantes en materia de disposiciones sustantivas, entre las que queremos destacar la ausencia de topes máximos para el financiamiento de partidos políticos y de campañas.”¹¹⁷

El problema básico en el derecho electoral de Argentina es la falta de una autoridad verdaderamente capacitada para resolver todos los problemas que se presentan en la práctica y sobretodo que sea lo suficientemente objetiva y sin ningún tipo de injerencia en el gobierno. Este argumento resulta de gran validez ante una necesaria reforma, más que el hecho de contar con normas jurídicas menos arcaicas y con la influencia de ideologías modernistas.

La autonomía de la Cámara Nacional Electoral no solo debe ser económica sino política, el poder del estado debe apartarse por completo del desarrollo de los procesos electorales y la actividad de los partidos. Contar con jueces especializados en la materia, lo que llevaría a la creación de un fuero específico, tendencia que desde hace unos años se le reconoce al derecho electoral. Se necesita un registro de electores que sea confiable y transparente para cimentar credibilidad en las elecciones.

Las principales carencias del sistema electoral argentino son: ausencia de límites a los gastos a ser efectuados en las campañas electorales y una detallada rendición de cuentas de todos los aspectos financieros de su actividad, tanto ingresos como egresos.

Los fondos públicos invariablemente han ido en aumento debido a los altos costos del mantenimiento de los partidos así como por el aumento progresivo que han sufrido sus obligaciones.

Antes de la reforma, una ley de 1982 estableció como penalidad para los partidos que no hubieren obtenido el 3% de los votos válidos emitidos en la última elección, la pérdida del derecho a la participación en el financiamiento estatal. Posteriormente, la actual ley de partidos políticos suprimió dicha penalidad pues se consideró que todos los partidos tienen derecho a algún aporte del Estado, aunque no superen determinado porcentaje.

Cabe recordar que la reforma de la Constitución Nacional producida en 1994 estableció la autonomía de la ciudad de Buenos Aires, con facultades de legislación y jurisdicción. En base a ello, en octubre de 1996 se sancionó la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, en la que se establecieron sus

¹¹⁷ INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. CENTRO DE ASESORÍA Y PROMOCIÓN ELECTORAL. La financiación de la política en Iberoamérica. Págs. 23 y 24.

atribuciones de dictar las correspondientes normas regulatorias de los procesos electorales relativos a los cargos en los que decide el pueblo con su voto.

Consecuentemente, se sancionó en noviembre de 1999 la ley N° 268, que representa un considerable avance en el control de los gastos de los partidos políticos con motivo de las elecciones, aunque limitado, al ámbito territorial de la Ciudad de Buenos Aires, es decir, de la Capital Federal.

Las innovaciones de esta ley, consisten por ejemplo en fijar un límite de tiempo a las campañas electorales: 60 días antes de la fecha fijada para la elección; la determinación de un límite máximo a gastar por cada partido, confederación o alianza en cada campaña (se fija \$0,40 por cada elector empadronado, teniendo en cuenta que al 7 de mayo de 2000 el padrón era de 2.544.127 ciudadanos).

La legislación de la Ciudad de Buenos Aires, en particular, la regulación de límites a los aportes privados, ha sido un antecedente importante para la reforma de la normativa nacional, la que se encuentra a consideración del Congreso de la República.

El ambiente político en Argentina sufre fenómenos como lucha social, inestabilidad política, falta de consenso y vacío de poder; todo en su conjunto provoca la proliferación de ideas, movimientos y partidos. Los experimentos políticos que se crean, no destruyen ni sustituyen al régimen existente, sino en la mayoría de los casos, lo preservan.

“A partir y en beneficio de una nueva alianza de fuerzas, se instaura una dictadura extrema que renuncia a la legitimación democrático-liberal; realiza en grados sin precedentes el potencial manipulador de las formas simbólicas, la militarización del poder, la universalización de la represión; y que franquea un umbral en la marcha hacia un posible sistema de dominación total por el terror sin límites”.¹¹⁸

3.1.3 Uruguay.

El sistema de partidos en Uruguay se remonta hacia el siglo XIX, en donde actuaban dos partidos principales: el Colorado y el Nacional. El primero de ellos se caracterizaba por representar a la cultura urbana, era más bien liberal y abierto. El Nacional o también llamado “blanco” representaba los intereses rurales, eran más bien conservadores y parroquiales

“El esquema partidario sufrió un cambio importante en 1971 al crearse el Frente Amplio, una coalición de partidos conformada por comunistas, socialistas,

¹¹⁸ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. *Op. cit.* Pág. 48.

demócrata cristianos y fracciones minoritarias disidentes de nacionalistas y colorados, así como otros sectores de menor relevancia y por un grupo de personalidades independientes, dentro de las cuales el más relevante era un núcleo de militares retirados”.¹¹⁹

El marco jurídico del derecho electoral en Uruguay esta conformado por la Constitución de 1979 y la Ley de Elecciones número 7812 del 16 de enero de 1925 la cual ha sufrido innumerables modificaciones con cada proceso electoral.

La forma de operar de los partidos uruguayos es muy particular. Tienen una sede central en Montevideo y suelen tener representaciones o “casas” en cada capital de departamento y en algunas de las principales ciudades. La mayoría de las casas no operan en horario corrido ni tienen personal de planta, en total hay aproximadamente de 50 a 70 personas que trabajan exclusivamente para el partido devengando un sueldo contemplado dentro de los gastos de operación del partido. La operación implica que todos los partidos no invierten más de 30,000 dólares mensuales en sus operaciones.

La cobertura en los medios de comunicación es muy amplia pero la mayor parte no representa gasto para los partidos, pues abarca entrevistas, reportajes del estatus de las campañas, etc. Al igual que en la mayoría de los países, la queja más frecuente de los partidos opositores es el hecho del acceso a los medios de comunicación de manera inequitativa, principalmente en procesos electorales.

Existen rubros específicos en donde se denotan gastos que no se reportan de manera fehaciente, como los gastos de transportación del personal de apoyo en los eventos y por supuesto de los candidatos, cuyas sumas permanecen en el anonimato o bajo los incisos de donaciones de simpatizantes. El segundo de ellos es la realización de encuestas y estudios para prever los resultados de la elección o las tendencias. Ambas actividades no son del todo costosas, sin embargo son dos aspectos bajo los cuales no existe un control estricto.

El parlamento dispuso que las contribuciones que debería hacer el gobierno para con los partidos políticos, es decir, el financiamiento público propiamente dicho, debería ser del 50% del equivalente en pesos uruguayos de una unidad reajutable, lo que en México equivaldría al Índice Nacional de Precios al Consumidor. Se paga por resultado obtenido en la elección anterior y aplica para cubrir exclusivamente los gastos del período electoral. El mecanismo que se utiliza para la asignación de recursos es mixto que combina un reembolso con un adelanto.

“El dinero se debía depositar en el Banco de la República, una institución estatal. Luego del escrutinio primario se preveía la entrega del 85% del monto

¹¹⁹ INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. CENTRO DE ASESORÍA Y PROMOCIÓN ELECTORAL. La financiación de la política en Iberoamérica. Pág. 548.

total, y el 15% restante tendría que liquidarse treinta días después de proclamados los resultados oficiales finales, por parte de la Corte Electoral. En la práctica con el adelanto del 50%, la cifra final a liquidar era menor o, en el caso de fracasar electoralmente el sector pasaba ser deudor del Banco.

La ley autoriza la cesión de los derechos de los titulares (candidatos a presidente, cabeza de lista de senadores, primer titular de lista de representantes o mandatarios) a instituciones o empresas públicas y privadas. La razón de la disposición es facilitar el cobro de deudas electorales a empresas (medios de comunicación, agencias de publicidad, consultoras, etc.). Se incluye las públicas para facilitar el pago de cuentas de teléfono, electricidad, combustible, etc.¹²⁰

El principal problema que se presenta en la práctica es el hecho de que los partidos no se presentan unificadamente a pedir ese adelanto, sino que lo hacen por medio de las fracciones. Es muy común, que todos los partidos reclamen ese 50% de adelanto y en muchas ocasiones no logran un resultado que permita cubrir esos gastos. Para resarcir ese inconveniente, la ley permite al Banco solicitar todas las garantías que considere necesarias para poder recuperar el capital en caso que los votos obtenidos no cubran el monto asignado. La deuda no genera intereses pero en ocasiones su pago implica mucho tiempo.

Aunque las campañas uruguayas no suelen ser muy caras, el dinero proporcionado por el estado no cubre todos los gastos necesarios. Los proveedores de los partidos en tiempos electorales cobran necesariamente por anticipado por que saben perfectamente que una vez realizada la elección las posibilidades de cobrar la deuda son prácticamente nulas.

La Constitución establece que el Estado debe vigilar que los partidos políticos gocen de un clima de libertad y que ejerzan la democracia dentro de su propia organización, así como de verificar que efectivamente den publicidad a sus Cartas Orgánicas y Programas de Principios.

En la Ley Fundamental N°2 modificada por la Ley N°4, se establecía la forma en que se constituían los partidos, la forma de extinguirlos, su procedimiento para la elección de sus autoridades y se establecían las primeras referencias legislativas de la financiación. Como ambas leyes emanaron de un gobierno dictatorial, el 15 de julio de 1985 por Ley 15.753 se derogaron. Apartir de entonces los partidos quedaron sin legislación. La Corte trató de solucionar esto apelando a las antiguas normas, porque los procedimientos no se detienen y por consiguiente hay que resolverlos.

Luego de derogarse las leyes anteriormente mencionadas, quedó un vacío legislativo en relación con la financiación que hasta la fecha no ha sido llenado, salvo por ciertas leyes *ad hoc* que cubren gastos electorales. Un proyecto de ley presentado por el senador Eduardo Paz Aguirre del año 1986, que no pasó a

¹²⁰ Ibidem. Pág. 555.

Comisión, ha sido la base de casi todas las disposiciones propuestas posteriormente y que nunca han sido aprobadas. Como disposiciones rescatables de esta propuesta jamás aprobada están: exenciones tributarias; votar una ley especializada en los gastos de los partidos cada vez que haya un acto electoral; el estado solo financiará las elecciones no así los gastos corrientes de los partidos; se prohíben las donaciones anónimas, incluyendo las colectas; se prohíbe recibir contribuciones de asociaciones y empresas comerciales, industriales, financieras o de la banca privada, así como concesionarios de servicios públicos o de obras públicas, tampoco pueden contribuir asociaciones profesionales o laborales, obviamente no se pueden recibir donaciones de asociaciones ilícitas o delictivas (en el proyecto se establecen multas del doble del valor de lo donado para el partido y para quien lo donó, ningún partido podría presentarse a una elección sin cubrir sus multas y si se comprueba que recibió dinero de asociaciones ilícitas o delictivas el partido debe extinguirse) y obligación de los partidos de llevar libros de contabilidad.

El proyecto de la Ley de Partidos es un tema olvidado que no ha vuelto a tratarse.

“El riesgo de judicialización del manejo de la financiación partidaria es notorio por esta tendencia, ya anunciada en 1986 a tener normas poco precisas y delegar toda la actividad práctica en la Corte Electoral, que pasaría a tener un protagonismo manifiesto, quizá a su pesar, en cuestiones que deberían resolverse en el ámbito político. La conformación práctica de la Corte Electoral con criterios partidarios puede atenuar ese riesgo, pero la ingeniería prevista por la Constitución permite una evolución diferente. La Corte se integra con cinco personas neutrales, que no tienen porqué tener versación jurídica, electos 2/3 de la Asamblea General (reunión de las dos Cámaras) y cuatro representantes partidarios. Hasta 1997 dos pertenecían al Lema (partido) ganador y dos al que le seguía en número de votos. Desde 1997 estos cuatro miembros deben representar proporcionalmente a los lemas que disputan la elección. En la práctica los cinco neutrales tienen simpatía política, aunque no militancia activa, y es por eso que no son electos, por lo cual es un cuerpo totalmente politizado. Pero, la disposición puede llevar en el futuro a que los cinco neutrales puedan convertirse realmente en un cuerpo autónomo. Los riesgos de 'Judicialización de la elección', en tal caso, son fuertes.”¹²¹

Realmente el tema del financiamiento de los partidos políticos en Uruguay es un tema que no tiene la mayor importancia y por supuesto no forma parte ni de la agenda política ni de la legislativa. Esto debido a varias razones, principalmente a la nueva visión que se tiene del Estado y a la globalización de la economía. Por la falta de una eficiente captación de impuestos, los recursos de los partidos se vieron gravemente lesionados y por consiguiente, no pudieron “recompensar” a la población por los votos obtenidos ni pudieron captar más y ello repercutió en la variación de imagen y las expectativas que tiene el electorado.

¹²¹ Ibidem. Pág. 565.

Hoy, los partidos están siendo sustituidos por muchas organizaciones que realizan de una manera más efectiva las actividades de labor social que antes eran encabezadas solo por organizaciones con fines políticos. Los partidos ven limitada su participación como intermediarios entre el estado y la sociedad y el presidencialismo se ve sumamente favorecido y robustecido.

Otro rubro importante de señalar es el hecho de que en la política uruguaya la mayor parte de los políticos son personalidades débiles y sin ninguna proyección profesional, debido a la falta de salarios dignos. Los puestos de dirección indudablemente que están ocupados por profesionistas talentosos que tienen que buscar otros horizontes económicos para satisfacer el nivel de vida al que están acostumbrados, en el mejor de los casos, es otro trabajo o bien "negocios" vinculados con su influencia en el poder político. Ambas alternativas definitivamente afectan la objetividad en su actuar y hacen casi imposible evitar acciones de corrupción. La medida que remediaría el problema por supuesto que no es nada popular: consiste en aumentar el salario de los servidores públicos para así atraer a personalidades más brillantes y con ello elevar el nivel del actuar político.

Respecto a la financiación pública primero se tiene que poner en claro el financiamiento que se necesita, o más bien, el que verdaderamente se pueda cubrir, tomando en consideración que el gasto corriente ha sido notoriamente disminuido y con ello el gasto social que beneficia directamente a la población más necesitada, por lo tanto una medida tendiente a elevar el dinero que se le da a los partidos sería motivo de un serio conflicto social. Quizá solo pueda aceptarse deducciones a los impuestos y acceso a los medios de comunicación utilizando el tiempo que le corresponde al gobierno.

Los gastos corrientes de los partidos deben ser sufragados por los posibles militantes o simpatizantes. Un punto a favor de los partidos de Uruguay, es el hecho de que no cuentan con una gran infraestructura administrativa, de hecho, solo cuentan con el personal estrictamente indispensable. Posiblemente solo necesitarían un equipo técnico de apoyo y gastos de transportación lo que parece materialmente imposible.

La financiación de las campañas electorales es aún más difícil de controlar pues no existen disposiciones que limiten expresamente los gastos erogados durante las campañas electorales.

"Las medidas recomendables establecen un límite para los gastos electorales, una serie de prohibiciones para las contribuciones, indicando quienes pueden y quienes no, especialmente por la vía de prohibir las llamadas contribuciones anónimas. Es recomendable que se prohíba a toda empresa comercial, industria, de servicios que haga aportes, así como asociaciones profesionales.

En cuanto al financiamiento público, puede darse por vías de aporte directo en dinero, por voto obtenido, aplicando un sistema de adelanto, así como por la vía de excepciones. Las mismas pueden incluir excepciones de impuestos o subsidios. Estos pueden cubrir líneas telefónicas, gastos de correo u otras actividades relacionadas con la campaña.

Una segunda forma refiere a la creación de un 'banco de espacio audio-televisivo'.

El tiempo se divide de acuerdo a un criterio que asegure equidad entre los contrincantes. Algunos países apelan exclusivamente a este sistema como el de Brasil, Francia o Gran Bretaña, donde se prohíbe la publicidad comercial....

Una tercera forma de financiación es de tipo negativo, por la vía de limitaciones. Una campaña corta, así como prohibiciones, especialmente las de carácter urbanístico, que impiden el uso indiscriminado de paredes para pegar o pintar propaganda, ahorra dinero a los partidos.

Si planteáramos un escenario fuertemente restrictivo, apuntando al máximo de controles y, al mismo tiempo, ciertos estímulos, para evitar la influencia de los intereses diversos en la sociedad sobre los partidos y las campañas, tendríamos este tipo de medidas:

- Pago competitivo y adecuado a los funcionarios electos y designados del gobierno y puestos altos de la burocracia, de modo de evitar tentaciones a recibir dineros por otras vías.
- Prohibiciones para trabajar para organismos internacionales, empresas o servicios de todo tipo nacionales o extranjeras, al mismo tiempo que se desempeña un cargo estatal designado o electivo.
- 'Ley cristal' que permita auditar los bienes de quienes ejercen cargos públicos antes y después del tiempo de desempeño, extensible a sus familiares.
- Acuerdos corporativos de la clase política para limitar los gastos de campañas electorales:
 - a) mediante el acotamiento en el tiempo de las mismas,
 - b) el uso de "bancos de audio e imagen" para distribuir tiempo gratuito entre partidos y candidatos,
 - c) la imposición de debates obligatorios entre los principales candidatos,
 - d) el pago de sumas razonables para la realización de encuestas y estudios (con controles de calidad y acceso a los protocolos para todo quien lo pida) para cada partido, de modo de conocer al electorado,
 - e) la simplificación de los procedimientos electorales para abaratarlos mediante tecnologías modernas,
 - f) la supresión de la publicidad paga (sic) en las elecciones,
 - g) la conformación de comités de ética de campaña conformados por ciudadanos neutrales para poder recomendar acciones adecuadas,

- h) prohibición de toda donación realizada por empresas de todo tipo, asociaciones, iglesias, organizaciones no gubernamentales, etc.,
- i) el único tipo de dinero aceptable es el puesto por ciudadanos individuales, en forma pública, con un límite,
- j) los gastos de campaña, hasta un límite a establecer, serían reembolsados por el estado, de acuerdo con el número de votos obtenidos. Puede accederse a préstamos con garantía real para operar en las elecciones.
- k) Los partidos están obligados a llevar contabilidad de acuerdo con las reglas del arte y deben ser sometidos a auditorías independientes.”¹²²

En todos los casos el problema principal lo representa el hecho de quien habrá de ser el responsable de supervisar que efectivamente se lleven a cabo los lineamientos mencionados, pues el organismo encargado no está adecuadamente equipado para la tarea, en Uruguay la Oficina Nacional Electoral es a la vez oficina electoral y tribunal pues depende de la Corte Electoral. Además los partidos pueden contratar contadores especializados que lleven libros “presentables” y libros reales que no son del todo reportables; para detectar estas irregularidades es necesaria la colaboración de otras instancias como organismos encargados de la recaudación, bancos y por supuesto juzgados, lo que implicaría que el proceso electoral se disputara en los tribunales, cuestión que no es nada recomendable.

En la legislación electoral no se advierte ninguna restricción o prohibición sustantiva en torno a las fuentes de financiamiento de los partidos. “En ninguna de las legislaciones electorales...se incorporan previsiones o disposiciones específicas orientadas a reglamentar o regular el financiamiento privado de los partidos políticos, por lo que es posible sostener que éste no se encuentra constreñido a ningún tipo de restricción o limitación...”¹²³

3.2 El financiamiento de los Partidos Políticos en Europa.

3.2.1 Alemania.

Alemania tiene el mérito de haber sido el primer país en el mundo de haber consagrado en un código especial de la materia, la función de los partidos políticos, pero lo paradójico es que parece ser el principal país en tener problemas para regular el financiamiento a los mismos, no obstante en el debate internacional se le considera como un sistema modelo.

¹²² Ibidem. Págs. 571-573.

¹²³ INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL (compilador). Regulaciones sobre el financiamiento público y privado de los partidos políticos. Estudio comparado de diecisiete países latinoamericanos. Pág. 21.

El sistema alemán es un sistema de representación proporcional personalizada, es decir, no es un sistema mixto en donde existe una mitad proporcional y mitad mayoritaria; su funcionamiento no se basa en circunscripciones uninominales sino por la representación proporcional. La relación entre votos y escaños es tan proporcional que el sistema alemán figura entre los sistemas que más se acercan a una correspondencia entre estas dos variables.

“Las características más notorias del sistema alemán son: a) el elector dispone de dos votos; b) puede emitir un voto personal y otro de lista; c) la distribución de los escaños que determina la composición de la Dieta Federal (Bundestag) se realiza a nivel nacional, efectivamente en un distrito único; d) existe una barrera legal de representación inicial de un 5% (a nivel nacional) para poder participar en la distribución de los escaños.”¹²⁴

Alemania es una República Federal Parlamentaria, donde el jefe de estado es el Presidente y el Canciller es el jefe de gobierno. El parlamento se divide en dos partes, el Consejo Federal y el Bungestag.

Los principales partidos en Alemania son la Unión Cristiana Democrática y el Partido Social Demócrata. El primero de ellos aboga por los derechos de propiedad privada y está en contra de la intervención estatal, tiene una financiación básicamente empresarial y por ello el capital ejerce una gran influencia en su desarrollo. El segundo, aboga por el incremento de la intervención del gobierno y depende económicamente de las cuotas de afiliación.

“La aversión hacia los partidos tiene raíces especiales en prejuicios divulgados acerca de que la política suele ser un negocio sucio. Parece significativo que en la obra de poesía más grande de la lengua alemana, el drama *Faust* de Johann Wolfgang von Goethe, en la famosa escena en la casa de Auerbach los estudiantes gritan juntos: “Una canción política. ¡Qué asco! ¡Qué abominable canción!”, cuando uno de ellos empieza a cantar sobre el Sacro Imperio Romano Germánico. En todo el mundo tuvieron gran influencia las ideas de la Ilustración, especialmente de Rousseau, que rechazó los partidos como amenaza a la soberanía popular. La creencia absoluta en la racionalidad, típica para dicha era, se expresó también en la sátira de Jonathan Swift, que describe en su libro *Viajes de Gulliver* una isla fabulosa, en donde viven caballos sabios, que exclusivamente siguen a su razón, desconociendo tanto partidos y disputas como la pasión y el duelo. Tales narraciones enseñan que el rechazo total de discusiones políticas está ligado con ideas misantrópicas y últimamente no razonables”.¹²⁵

¹²⁴ INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. CENTRO DE ASESORÍA Y PROMOCIÓN ELECTORAL CAPEL. *Diccionario Electoral*. Pág. 1148.

¹²⁵ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. *Op. cit.* Pág. 63.

Esta tendencia se reflejó en la Constitución del Imperio Alemán de Weimar de 1919, en el que se dispuso que los funcionarios públicos fueran servidores de la comunidad, no de un partido político.

Los partidos han pasado por un largo proceso que culmina con su reconocimiento constitucional. Este proceso se divide en tres partes principales: primero fueron suprimidos y combatidos; cuando la persecución llegó a su fin, literalmente fueron ignorados; posteriormente fueron reconocidos paulatinamente en reglamentos parlamentarios internos, después en leyes electorales y consecuentemente en la Constitución.

Antes de la Constitución de 1949, las constituciones ya contemplaban el derecho de asociarse incluso en partidos políticos. Pero es en la del 49 donde se establece claramente en el artículo 21 y dentro del capítulo sobre el poder público lo siguiente:

“1) Los partidos contribuyen a formar la voluntad política del pueblo. Su creación será libre, su orden interno deberá responder a los principios democráticos. Darán cuenta de la procedencia de sus recursos. 2) Los partidos que por sus fines o por la actitud de sus seguidores tiendan a desvirtuar o derrocar el régimen fundamental de libertad y democracia, o a poner en peligro la existencia de la República Federal de Alemania, son inconstitucionales. La inconstitucionalidad será declarada por el Tribunal Constitucional de la Federación. 3) La reglamentación se hará mediante leyes federales.”¹²⁶

La Ley Tributaria de 1954 estableció un privilegio fiscal para los partidos al establecer que las donaciones que hicieran a su favor, serían deducibles de impuestos al reconocerse destinadas a un bien común. Más tarde, en 1958 el Tribunal Constitucional de la Federación limitó el monto de las donaciones por considerarla una situación inequitativa para los propios partidos, pero admitió expresamente un sistema de financiamiento público de los partidos. “La Corte consideró asimismo que este sistema violaba el principio constitucional de la igualdad. El principio de igualdad de los ciudadanos exige que sea igualmente accesible para todos los ciudadanos la posibilidad de influir en el acontecer político, lo que no sucede cuando el legislador favorece únicamente a los partidos. Se debía permitir que los individuos sin partido participaran también en la política.”¹²⁷

Desde 1959 el presupuesto federal incluyó subsidios para los partidos políticos con el fin de promover la educación política, los fondos se asignaban en proporción a la fuerza electoral del partido.

En 1966 tras inconformidades de los propios partidos, se declaró la inconstitucionalidad del financiamiento a los partidos como tal y se admitió

¹²⁶ *Ibidem*, Pág. 64.

¹²⁷ ALEMÁN Velasco, Miguel. *Op. cit.* Pág. 85.

solamente la restitución de los gastos necesarios para una campaña electoral adecuada.

Alemania fue uno de los primeros países europeos en introducir el financiamiento público directo a los partidos de acuerdo con la Ley de Partidos de 1967. Esta ley derogó la entonces prevaleciente práctica de la Dieta Federal para subsidiar a los partidos por medio de las partidas presupuestales. La Corte Federal sostuvo que el financiamiento por medio de las partidas era inapropiado pues los partidos no tenían igualdad de oportunidades de acceder a los dineros. La corriente que se oponía a esta reforma encabezada por Leibholz, un experto en derecho constitucional, justificaba el financiamiento fundándose en su doctrina de que los partidos son órganos del Estado.

En esa misma ley se contempló la obligación de rendición de cuentas para efecto de evitar las donaciones poderosas que ya habían sucedido en la época de la República de Weimar con la industria pesada en el caso del Partido Nacional-Socialista de Hitler.

En 1984 se llevó a cabo una reforma importante para evitar la evasión fiscal, abuso de influencias e irregularidades en los gastos que llevaban a cabo los partidos. La reforma iba encaminada a regular las contribuciones privadas y el financiamiento gubernamental, estableciendo reglas más equitativas, control más estricto en la contabilidad de los partidos, así como un considerable aumento en el monto de los subsidios.

La Ley sobre Partidos Políticos, fue publicada nuevamente el 3 de marzo de 1989 y señala, retomando conceptos constitucionales, que los partidos son parte integrante del régimen fundamental de libertad y democracia y cumplen la misión pública, mediante una cooperación liberal permanente, de formar la voluntad política del pueblo. Garantiza que a todos los partidos se les tratará de la misma manera. Se evita el término "financiamiento de los partidos" para un capítulo en especial, y se substituye por el de "restitución de los gastos de campaña electoral". Desde entonces los candidatos no pertenecientes a los partidos, tienen también derecho a la reposición de los gastos de campaña electoral.

El estado compensa a los partidos por las elecciones del Distrito, se otorga un reembolso, previa la obtención de cuando menos el 0.5% del voto secundario o reúnan cuando menos el 10% de los primeros votos en el padrón electoral o en una lista regional que el partido haya aceptado en un Distrito en particular. Esta compensación es para sufragar los gastos necesarios de una campaña electoral adecuada, no gastos menores. La ley establece que la suma total de los gastos reembolsables, no debe exceder a los otros ingresos de los partidos.

La asignación de fondos se basa principalmente en los resultados de la elección, pero esa cantidad no puede exceder al 80% del resultado base alcanzado (es una cantidad fijada en base a los gastos de dirección de sus votantes).

El líder de la Dieta Federal determina la compensación dentro de los dos meses a partir del comienzo del nuevo término legislativo, no obstante, el pago total no es hecho después de la elección. El Tribunal Federal de Cuentas, vigila el sistema de reembolso a los partidos por los gastos electorales.

Los partidos que hayan reunido los requisitos legales para que se les otorgue la compensación, pueden solicitar un adelanto del pago en el segundo, tercero y cuarto año del período legislativo que es de cuatro años. Este anticipo no puede exceder del 20% de la compensación otorgada en la última elección.

En Alemania, no se ha fijado ningún límite para los gastos de campaña.

Las campañas electorales son subsidiadas indirectamente a través de fundaciones políticas de los partidos, a través de deducciones de impuestos, de cuotas de membresía, subsidios estatales a las fracciones parlamentarias de los partidos que integran el Bundestag, las cuales en contraste con los partidos, sí tienen calidad de órganos del estado y subsidios especiales para cursos, estudios, conferencias, etc. El único beneficio en especie otorgado a los partidos en tiempo de elecciones es una cantidad limitada de tiempo de publicidad libre de cargo otorgada por las cadenas de medios de comunicación públicos, ya sea radio o televisión.

La donación de fondos públicos a las cuatro principales fundaciones íntimamente asociadas con los cuatro partidos políticos más importantes, es una práctica antigua. Estas operan instituciones de investigación, realizan constantes publicaciones promueven seminarios y cursos de educación cívica. Las fundaciones reciben donaciones en bloque del presupuesto federal. El importe es de alguna manera proporcional a la representación del partido político dentro de la Dieta Federal.

La deducción de impuestos a las donaciones hechas a los partidos siempre ha sido un tema de gran debate en la política alemana. Las tasas de impuesto siempre han sido altas y la aplicación o no de deducciones ha repercutido fuertemente en la economía de los partidos. Cuando se establecieron topes a la deducibilidad de las aportaciones a los partidos, tanto por personas físicas como por corporaciones, la evasión fiscal se disparó de una manera preocupante que provocó reformas a las leyes fiscales permitiéndose una deducibilidad de hasta el 5% del ingreso anual o el 0.2% de la utilidad anual para así fomentar e incrementar el apoyo privado a los partidos.

“Los donativos individuales que sobrepasan los 40,000 marcos en un año civil han de señalarse en el informe respectivo, indicándose nombre y dirección del donante así como monto total de donativo. Las contribuciones y cuotas de los miembros de los partidos que sobrepasen 60,000 marcos, o 120,000 en el caso de matrimonios, son deducibles de impuestos. Para tener derecho a la deducción de

referencia, los donantes deben ofrecer como prueba la publicación del informe de rendición de cuentas del partido beneficiado.”¹²⁸

Las personas físicas y morales, pueden hacer contribuciones a los partidos en cualquier momento y por el monto que consideren pertinente. Solo existen algunas limitaciones:

- Las contribuciones a candidatos en lo individual están prohibidas.
- No se permiten contribuciones de fundaciones políticas, organizaciones de caridad o beneficencia, ni de donadores anónimos.
- No se permiten donaciones de personas físicas o morales bajo la condición o promesa de ventajas económicas o políticas.
- Las aportaciones de extranjeros no están permitidas, pero sí pueden realizarlas alemanes o empresas alemanas que residan en el extranjero e incluso partidos políticos extranjeros siempre y cuando formen parte del Parlamento Europeo.

Las contribuciones que no se apeguen a los lineamientos legales deberán de ser remitidas al Líder de la Dieta Federal.

En la legislación alemana existe un rubro de financiamiento muy peculiar denominado pago de compensación por oportunidad. El cual se aplica para igualar la ventaja de los partidos que tienen un ingreso relativamente más alto o cuotas de membresía y contribuciones recibidas indirectamente por deducciones de impuestos. El pago se asigna a todos los partidos, con excepción de aquél que haya recibido cuando menos el 0.5% del voto secundario en la última elección. El partido que más ingresos tenga no será contemplado para recibir este financiamiento, y será considerado como el parámetro a igualar.

La fórmula para el pago de compensación por oportunidad se basa en la relación entre los ingresos por cuotas y el número de miembros, así como en la relación entre ingresos por contribuciones y el número de votos secundarios. El pago no deberá exceder el 10% de la compensación ganada por el partido en la última elección, este pago no es tomado en cuenta como un financiamiento gubernamental.

Los partidos están obligados a revelar las fuentes de sus fondos, para ello deben de emitir un estado de cuenta anual y remitirlo al Líder de la Dieta Federal quien se encarga de revisarlo y hacerlo público mediante el documento legislativo correspondiente. Los estados financieros deben estar certificados por contadores públicos y deben de contener datos sobre sus ingresos, egresos, activos, pasivos y el capital contable a nivel federal, regional y distrital. En el año siguiente a la elección, los gastos de campaña totales deberán ser reportados en forma separada. Solo en aportaciones de cantidades grandes de dinero, se deben especificar datos del donador, como su nombre, dirección y por supuesto el monto de su donación.

¹²⁸ Cfr. Ley de Partidos artículo 25.

Las sanciones no son un asunto de mucha importancia pues realmente no son necesarias. Las compensaciones públicas para las campañas son retenidas si el partido no presenta su estado de cuenta anual. Si se recibe alguna aportación que se encuentre fuera de la ley, la sanción es económica de hasta dos veces el monto recibido, la misma regla aplica para aquellas donaciones que no fueran reportadas, o fondos no reportados o utilizados en forma inapropiada. Las deudas que pudieran tener los partidos en determinado momento, pueden ser deducidas de las compensaciones a las que tuvieran derecho. En caso de donaciones muy importantes superiores a 40, 000 marcos, y no se reporten de manera clara y pormenorizada, la sanción se aplica tanto al partido (multa de hasta dos veces la cantidad no reportada) como al donante a quien se le niega la deducibilidad de sus impuestos. Los contribuyentes quedan sometidos a un proceso penal por evasión fiscal, en caso de que dolosamente soliciten la deducción de la donación.

El sistema jurídico en Alemania se basa principalmente en la jurisprudencia constitucional, lo que lo hace más fácil de manejar en la práctica y proporciona los elementos necesarios para interpretar la ley de manera adecuada. El Tribunal establece las directrices rescatables de una sentencia en particular. En materia electoral, la sentencia del 9 de abril de 1992 es muy invocada por contener lineamientos importantes, que a continuación se enlistan:

Primero. Destaca la independencia de los partidos frente al Estado en el sentido de que los partidos deben conservar su carácter de grupos libremente fundados y enraizados en el ámbito político-social.

Segundo. El Tribunal reconoce la facultad constitucional del Estado de otorgar recursos a los partidos para el financiamiento de la actividad que le encarga la ley fundamental en el sentido general, abandonando expresamente su jurisprudencia anterior; pero simultáneamente establece límites estrictos de una manera detallada, para evitar que los recursos públicos por su cantidad dispensen a los partidos de la necesidad de esforzarse por el apoyo financiero de sus miembros y ciudadanos seguidores.

Tercero. El Tribunal declara que la regulación sobre la compensación de oportunidades en la Ley sobre los Partidos, no es compatible con el artículo 3° sobre la igualdad de la misma constitución, abandonando prácticamente su jurisdicción de 1986, como se dice en la misma directriz de la sentencia expresamente.

Cuarto. Un privilegio fiscal de donaciones y cuotas a partidos será limitado, en cuanto alcanzaría una dimensión que puede modificar de una manera decisiva la situación competitiva entre los partidos. Dicho límite no se alcanza cuando el privilegio fiscal puede ser aprovechado por la mayoría de los ciudadanos contribuyentes de manera igual.

Quinto. El privilegio fiscal de donaciones a los partidos por parte de entidades anónimas encuentra dudas constitucionales decisivas, considerando el derecho del ciudadano a la participación, a formar la voluntad política.

Sexto. El establecimiento del límite desde el cual un partido publicará la donación recibida —40, 000 marcos según la ley-, lesiona el artículo 21, inciso uno, frase 4, de la ley fundamental; según el fundamento de la sentencia el límite será 20, 000 marcos”.¹²⁹

El punto a reconocer en esta sentencia, es la obligación que se le da al Estado de financiar las actividades de los partidos no solo en procesos electorales, sino en todas sus actividades para el efecto de que todo “partido funcione todo el año y no solo unos meses antes del comicio, confundiendo un partido político con una mera máquina electoral”¹³⁰. El espíritu de la resolución implica que los partidos deben financiarse principalmente por sus propios medios y no ha costa del erario público.

En Alemania existen pocos opositores al financiamiento público de los partidos, de hecho el argumento más frecuente es la situación de que la actividad política no debe ser sufragada preponderantemente por el gobierno, otro de los argumentos, es la retención de los pagos si los partidos no han reportado sus estados de cuenta anuales. Igualmente hay muchas opiniones en contra de la jurisprudencia constitucional anterior. Cuando no se permite un sistema adecuado de financiamiento para los partidos en sus actividades normales, es decir, fuera del proceso electoral, queda la posibilidad de obtener recursos por vías alternas no precisamente legales, sobre todo para aquellos partidos que no tienen un apoyo fuerte de sus militantes, se habla principalmente de la figura de lavado de dinero. Pero otros estudiosos opinan que los recursos públicos efectivamente deben restringirse a las campañas electorales, pues éstas son funciones concretas de los partidos en su lucha por su existencia, mientras que las actividades diarias sirven a efecto de conservar el contacto con el ciudadano y formar la voluntad política del pueblo.

Si bien es cierto no existe un tope para los gastos de campaña de los partidos, si existe ese tope para recibir dinero del gobierno. Este límite se conoce como *tope relativa*, y lo estableció el Tribunal (que tiene sus orígenes en la jurisprudencia constitucional de 1966 que expresamente prohibió el financiamiento público) y establece que los recursos públicos no deben superar el límite de 50% del total de los gastos erogados. Dicho tope se refiere exclusivamente a los recursos públicos que se otorguen de manera directa, es decir, no abarca los recursos de los grupos parlamentarios o de las fundaciones de los partidos, como lo son la Fundación Friedrich Ebert del partido Social-Demócrata y la Fundación Konrad Adenauer del partido Cristiano-Demócrata.

¹²⁹ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. *Op. cit.* Pág. 68.

¹³⁰ *Ibidem.* Pág. 69.

La Sentencia de 1992 establece una figura innovadora denominada *tope absoluta*, que establece de manera tajante la suficiencia de los recursos que los partidos recibieron de 1989 a 1992, basándose en el hecho de que los partidos pierden prestigio cuando la población se percata de que reciben recursos públicos en exceso.

La idea de que la población no acepta que los partidos participen del erario es básicamente una sospecha sin mucho fundamento, de hecho el electorado se encuentra tan alejado de los partidos que la única manera de acercarse, motivarlos a participar y cumplir con las obligaciones que la propia constitución les impone, sería precisamente por medio de programas y actividades, que indudablemente implican gastos. Solamente los partidos que son fuertemente apoyados por sus simpatizantes tienen caminos reales de acceder al poder, enfatizándose así la desigualdad de oportunidades.

El acceso libre a los medios de comunicación no representa mayores problemas en Alemania, pues absolutamente todas las radiodifusoras pertenecen al gobierno y por ello no fue nada difícil obligarlas a conceder tiempo gratuito a los partidos. Según la justicia administrativa se considera adecuado dos plazos de emisión cada dos minutos y medio. Así mismo, el Tribunal Federal Administrativo ofrece la oportunidad de carteles en las calles.

El poder legislativo es el encargado de distribuir los recursos a los partidos según su porcentaje de votación y tomando en cuenta el apoyo de sus militantes y el importe de donaciones. Los recursos no deben de favorecer excesivamente a aquellos partidos que tengan representación en el parlamento. Para compensar el privilegio de éstos, el legislador, examinará la posibilidad de atribuir más peso a los votos de un partido que no tenga representación. La idea de igualdad de oportunidades se basa en el hecho de fomentar un verdadero clima de competición y no fomentar las desigualdades de por sí existentes.

La legislación electoral alemana, como ya ha quedado asentado antes, se basa en las jurisprudencias constitucionales y no en la ley reglamentaria o en la constitución, de hecho, parece improbable que las reglas que de facto se utilizan se encuentren contempladas en el texto constitucional.

Los puntos débiles de la regulación del financiamiento público de los partidos alemanes serían:

“Primero: Un sistema de financiamiento público de los partidos es indispensable para protegerles en contra de las influencias ajenas, especialmente de donadores poderosos.

Segundo: No será admisible un financiamiento público completo, pues los partidos no serán partes integrantes del mismo Estado. Por eso será precisa una relación adecuada entre ingresos regulares de los partidos mediante cuotas y donaciones, por una parte, y recursos públicos, por la otra.

Tercero: Los partidos políticos estarán obligados a publicar las estructuras esenciales de su financiamiento, primordialmente donaciones que, por rebasar cierta magnitud, puedan influir en la política del partido de manera indebida.

Cuarto: El Estado garantizará la igualdad de oportunidades de los partidos. Por eso no será admisible gravar las desigualdades de las oportunidades competitivas por subsidios públicos exagerados a los partidos establecidos.

Quinto: Por otra parte, tampoco se tendrán que compensar rigurosamente las diferencias dadas entre los partidos para crear una igualdad artificial a toda costa.

Sexto: Se admitirán privilegios fiscales para donaciones a los partidos, pero exclusivamente dentro de límites estrictos, para evitar que se favorezca demasiado a los partidos que sean más atractivos para los contribuyentes con ingresos más altos.

Séptimo: La oportunidad de fundar nuevos partidos debe ser garantizada también por recursos públicos, pero dentro de límites razonables, mismos que prevendrán una dispersión política, la cual puede amenazar la estabilidad política”.¹³¹

Las desviaciones que en Alemania quieren evitarse son la concentración de recursos públicos en pocas y poderosas manos, so pretexto de realizar una actividad de “orden público”, lo que implicaría fomentar “cárteles legalizados” y no por ello menos corruptos e incómodos para el gobierno.

Actualmente, los partidos manejan cerca de 500 millones de marcos al año, de los cuales sólo 50 ó 60% provienen del estado.

3.2.2 España.

El actual sistema de partidos tiene su origen en el franquismo. “El desenlace de la Guerra Civil supuso el fin de la existencia legal de los partidos políticos. En 1937, en plena confrontación militar, Franco expidió un decreto de prohibición de partidos aunque, por otro lado, alentó la formación de un partido único, en concordancia con los regímenes totalitarios de sus aliados en Europa. Dicho partido se fraguó a través de la reunificación de distintas fuerzas políticas que ayudaron a la sublevación contra el régimen republicano, con lo que se originaron la Falange Española Tradicionalista, las Juntas de Ofensiva Nacional Sindicalista y, finalmente, el Movimiento Nacional, cuya implantación y fuerza

¹³¹ *Ibidem*. Págs. 76 y 77.

social se basaron en una estructura corporativa que servía al régimen como instrumento de control y, si cabe, de legitimación.

Lo cierto es que la prohibición de los partidos políticos en el régimen franquista no condujo a su extinción pero sí provocó que los pocos militares que escaparon de la represión y no optaron por el exilio, o no pudieron salir de España, tuvieran que actuar en la clandestinidad”¹³²

Así las cosas, los partidos básicamente estaban prohibidos y fueron realidades de hecho que se encontraban firmemente perseguidos, uno en particular sufrió de una represión directa y sádica, el Partido Comunista.

Tras la caída del régimen franquista, la Constitución de 1978 adoptó la monarquía constitucional, bajo una forma de gobierno parlamentaria y dos años más tarde se publica la Ley de Partidos Políticos. Actualmente el sistema electoral se basa en la misma constitución y en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General de 1985.

“La Constitución describe a los partidos políticos como expresión del pluralismo político e instrumentos esenciales de participación política para formular y expresar la voluntad popular. El reconocimiento de su importancia como organismos que vinculan a la sociedad con el poder político y viceversa, ha determinado el énfasis que ha dado al financiamiento público directo para el desarrollo de sus actividades, sin contar con el que se ha proporcionado a los grupos parlamentarios de ambas Cámaras”.¹³³

En materia de financiación a los partidos políticos la normativa española es la que a continuación se relaciona:

- Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.
- Ley Orgánica 3/1987, de 2 de junio, sobre Financiación de los Partidos Políticos.
- Real Decreto 1907/1995, de 24 de noviembre, por el que se regula la tramitación de las Subvenciones estatales anuales y por Gastos Electorales a las formaciones políticas.

Los puntos fundamentales de su regulación son dos: la libertad de creación y de funcionamiento. Según el artículo 1 de la Ley 54/1978 de los Partidos Políticos “los españoles podrán crear libremente partidos políticos en el ejercicio de su derecho fundamental de asociación”. La creación de un partido se realiza a través de su inscripción en el Registro de Partidos Políticos lo que da un control previo sobre la documentación presentada.

¹³² AGUIRRE, Pedro (coordinador de la colección). Sistemas Políticos y Electorales Contemporáneos. España. 2ª ed., México, Instituto Federal Electoral, 2001, (No. 8) pág. 39.

¹³³ ALEMÁN Velasco, Miguel. Op. cit. Pág. 67.

Los partidos políticos cuentan con libertad de acción, es decir, tienen completa independencia para coordinar actividades tendientes a la cumplimentación de sus fines. Gozan de una libertad de auto organización que debe ser respetada por el régimen jurídico, pero deben siempre estar sometidos al régimen democrático.

Los partidos políticos concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política, como principal función electoral está la promoción de candidaturas electorales.

El parlamento está formado por dos cámaras, el congreso de diputados y el senado. Dos partidos dominan actualmente la vida política de España, el Partido Socialista Obrero Español y el Partido Alianza Popular. El Partido Socialista Obrero Español, aboga por un estado republicano secular y apoya relativamente a la monarquía como un elemento esencial de soporte para la democracia española. Aunque las cuotas de sus miembros constituyen gran parte de sus ingresos, su reputación no es del todo buena respecto de las principales fuentes de su financiamiento, se habla entre otros negocios, de comisiones por la compra de petróleo, adjudicación de obras públicas, etc. Los negocios del partido con grandes empresarios y exfuncionarios públicos ha dado mucho de que hablar y han provocado que se contraigan fuertes deudas con los bancos. Todo esto ha ocasionado una gran inestabilidad para el sistema de partidos y para el gobierno español. El Partido Alianza Popular representa la derecha, que se encontraba desacreditada por la directa vinculación que se le atribuía con el régimen franquista, el partido nace como una coalición encabezada por ex ministros de franco y superando distintos momentos críticos, recomposiciones internas e incluso un cambio de nombre, el partido se constituyó como al segunda fuerza y competencia directa del partido Socialista Obrero Español bajo la dirigencia de José María Aznar.

La legislación sobre el financiamiento de los partidos políticos en España, se basa en la preferencia de los recursos públicos sobre las aportaciones privadas, principalmente para evitar actos de corrupción en las altas esferas políticas. La legislación española ha diseñado un sistema de financiación mixto. Por un lado, el estado concede a las organizaciones con representación parlamentaria diversas subvenciones económicas; por concepto de compensación a los gastos que se generen en los procesos electorales y para sus gastos de actividades ordinarias. La suma por cada partido se basa en el número de asientos y votos obtenidos en la última elección general.

La norma de mayor relevancia es la Ley Orgánica 3/1987 sobre la Financiación de los partidos políticos cuyo artículo 2 enumera los recursos que pueden recibir los partidos:

- a) Recursos procedentes de la financiación pública constituidos por las subvenciones electorales, por las subvenciones a los grupos parlamentarios de las cámaras y, en fin, por las subvenciones anuales a los partidos, ayuda

que se concede para el funcionamiento ordinario de los partidos representados en el Congreso de los Diputados.

- b) "Recursos procedentes de la financiación privada (cuotas y aportaciones de los afiliados, productos de sus actividades, créditos, etc.) que resultan limitadas del siguiente modo: 1. Las aportaciones anónimas no podrán ser superiores al 5 por 100 de la cantidad asignada en los Presupuestos Generales del Estado como subvención pública a los partidos; 2. Ninguna persona física o jurídica podrá aportar más de 10 millones al año a las arcas de un partido; 3. Ninguna empresa o contratista público podrá portar fondos a los partidos, y 4. Ningún partido podrá aceptar financiación proveniente de gobiernos y organismos públicos extranjeros (artículo 4 y 5). La Ley Orgánica dispone, en fin, que la fiscalización externa de la actividad económico-financiera de los partidos corresponderá exclusivamente al Tribunal de Cuentas"¹³⁴

Los Instrumentos de financiación que permite la legislación española, son fundamentalmente, los siguientes:

- Financiación anual ordinaria
- Financiación por gastos electorales
- Cesión con carácter gratuito, de lugares públicos, para la colocación de carteles y de locales oficiales por parte de los Ayuntamientos para la celebración de actos electorales.
- Posibilidad de acceso gratuito de los partidos políticos a los medios de comunicación.
- Financiación privada

En España, los partidos políticos no gozan de una buena reputación y esto se trata de evitar con el subsidio público, lo que de ninguna manera garantiza que el partido va a ser suyas las demandas de la población en general y va a hacer caso omiso a intereses privados.

"La financiación pública de los partidos desempeñó en España un papel positivo durante la transición democrática, al permitir a las fuerzas políticas emergentes unas bases económicas mínimas para iniciar su rodaje en el nuevo sistema; sin embargo, ha terminado por convertirse en un factor de debilitación de los partidos en virtud de una legislación que ha ido relegando progresivamente el papel de los actores privados y por el contrario acentuando extraordinariamente el desempeño por el Estado."¹³⁵

La financiación pública española se divide en dos rubros:

¹³⁴ Enciclopedia Jurídica Básica. Enciclopedias Jurídicas Civitas. Vol. III, Madrid, Ed. Civitas, 1995, pág. 4794.

¹³⁵ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Op. cit. Pág. 81.

Financiación ordinaria. Es una subvención de carácter anual que financia las actividades de funcionamiento de los partidos políticos.

El nacimiento del derecho de este tipo de subvenciones está íntimamente ligado a que se haya obtenido escaño en el Congreso de los Diputados, por tanto, son solamente, las Elecciones Generales las que dan derecho a este tipo de subvenciones.

El requisito previo para acceder a ellas es el haber obtenido, al menos, un escaño en el Congreso de los Diputados.

El procedimiento de asignación de la cuantía de la subvención es el siguiente:

Se cuantifica el número de diputados de cada formación y los votos que corresponden a cada uno de los escaños, más los que se hayan obtenido en aquellas circunscripciones electorales en las que no habiendo obtenido escaño, el número de votos alcanzados superen el 3% de los votos válidos emitidos en dicha circunscripción.

Establecida en los Presupuestos Generales del Estado una determinada cantidad, los criterios para el reparto son de acuerdo con lo previsto en el art. 3.2 de la Ley Orgánica 3/87 de Financiación de los Partidos Políticos, los siguientes:

1. Un tercio de la misma va destinada a financiar la subvención que corresponde por escaño. La citada cantidad se divide por el número total de Diputados, en la actualidad 350, con lo que se obtiene un coeficiente que se multiplica por los escaños de cada formación.
2. Los dos tercios restantes, financian las subvenciones a abonar por cada voto. Dicha cantidad se divide por el número total de votos, con lo cual se obtiene el valor en pesetas del voto que multiplicado por el número de votos de cada formación, resulta la cantidad total por este concepto.
3. La suma de las cantidades obtenidas en los apartados anteriores, supone el montante anual para cada formación.
4. Dicho montante se prorroga en doce partes correspondientes a cada uno de los meses del año (art. 29.2 del R.D. 1907/95).

La tramitación y el abono de estas cantidades mensuales se llevan a efecto, por el Ministerio del Interior español.

Financiación de los Gastos Electorales.

Las subvenciones por gastos electorales pretenden compensar a los partidos políticos del incremento del gasto originado por la celebración de los procesos electorales y se conceden, únicamente, con ocasión de la celebración de dichos procesos.

Su regulación esta prevista en la Ley Orgánica 5/85, de Régimen Electoral General, determinándose su cuantificación en función de tipo de elección de que se trate (Elecciones a Cortes Generales, Elecciones Locales y Elecciones al Parlamento Europeo).

Para cada proceso electoral, existe un límite máximo de gastos que de forma general puede efectuar cada formación política y se regula dicho límite para cada tipo de elección sean elecciones generales, locales o las del Parlamento Europeo. Dicho límite comprende todos los gastos electorales entre ellos los gastos para publicidad mediante carteles y para publicidad en prensa y en emisoras de radio privadas.

Los partidos políticos gozan de las siguientes fuentes de financiamiento privado: cuotas y aportaciones voluntarias de sus miembros; préstamos bancarios; venta de material publicitario y donaciones de personas físicas y morales.

La legislación española limita el monto de las donaciones que se le pueden hacer a los partidos políticos; se puede donar hasta un millón de pesetas para financiar las campañas electorales y hasta diez millones de pesetas por año, para sufragar los gastos ordinarios. De acuerdo con la Ley de Financiación de los Partidos Políticos las donaciones privadas que anualmente puede recibir un partido con representación parlamentaria, no pueden superar el 5% del monto total que el Estado le asigna para sufragar sus actividades ordinarias. En la práctica, el porcentaje de donaciones realizadas a favor de los partidos se queda muy por debajo del máximo permitido. "Nos encontramos ante un sistema que contradice abiertamente la interpretación que viene desarrollando la jurisprudencia constitucional española sobre la naturaleza y funciones de los partidos. Se trata además de un sistema fracasado: a) porque no evita el tráfico de influencias y en cambio aísla a los partidos de la sociedad; b) porque no induce a que los partidos realicen una estricta gestión del gasto, ofreciéndoles un pozo de ingresos cuyo fondo pueden libremente determinar ellos mismos (no hay límites para incrementar las subvenciones ordinarias); c) porque perjudica la implantación de las organizaciones locales de los partidos a las que no incentiva para contactar con los electores y desarrollar actividades encaminadas a obtener su apoyo, en este caso el económico, y d) finalmente, porque refuerza el poder de la burocracia central de los partidos única destinataria y gestora de los fondos públicos."¹³⁶

La Legislación española, se ha preocupado de regular minuciosamente los accesos de los partidos políticos a los medios de comunicación, tanto públicos como privados. La Ley Orgánica de Régimen Electoral General, española, parte de un presupuesto básico, el de que no pueden contratarse espacios de publicidad electoral, en los medios de comunicación de titularidad pública y privada y ello porque durante la campaña electoral los partidos tienen derecho a espacios gratuitos de propaganda en los medios públicos. La distribución de espacios gratuitos para propaganda electoral, se hace atendiendo al número total de votos

¹³⁶ Ibidem. Pág. 90.

que obtuvo cada partido, federación o coalición en las anteriores elecciones equivalentes.

Por lo que se refiere al acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación de titularidad privada, las candidaturas tendrán derecho a realizar publicidad en la prensa periódica y en las emisoras de radio de titularidad privada, sin que los gastos realizados en esta publicidad puedan superar el 20 por 100 del límite de gasto previsto para los partidos, según el proceso electoral de que se trate.

Para que la financiación de los partidos sea eminentemente privada y excepcionalmente pública, los partidos deben de contar con un alto porcentaje de afiliación, fenómeno que no sucede en España, principalmente porque los partidos no tienen un acercamiento efectivo con el electorado. Sin embargo, la financiación privada no depende solamente de la aportación de los afiliados, encuestas realizadas en la sociedad española, demuestran que un porcentaje considerable de electores se identifican plenamente con los partidos y pueden ser una buena fuente de financiamiento, sobretodo segura, pero difícilmente van a conseguir de sus simpatizantes donaciones importantes.

“En términos generales la utilidad de limitar los gastos electorales ha sido rechazada en la mayoría de los países europeos por las grandes dificultades que entraña su fiscalización efectiva”.¹³⁷

En la legislación española se establece un sistema de fiscalización externa que corresponde al Tribunal de Cuentas (autoridad con plena independencia), al que los partidos tienen obligación de presentar su contabilidad detallada de todo aquello que reciben y lo que gastan tanto en procesos electorales como en el desarrollo de sus actividades ordinarias. En el caso de donaciones se tiene que establecer claramente la identidad y por lo mismo están sujetas a la respectiva publicidad. En la práctica existen problemas relacionados con la falta de lineamientos para la presentación de los informes y por la poca disponibilidad de los partidos para presentarlos de manera fehaciente y en los términos que previene la ley. De hecho, el único informe sobre el resultado de la fiscalización de la contabilidad de los partidos publicado hasta ahora en el Boletín Oficial del Estado es el referido al ejercicio de 1987. El sistema de fiscalización español tiene una gran desventaja, las sanciones por irregularidades en la contabilidad no se encuentran reguladas en la ley.

“Por último, las fracciones partidistas del parlamento y de las asambleas regionales, también reciben asistencia financiera; las del parlamento, una cantidad fija para todos sus integrantes y una suma variable que depende del número de sus miembros, y las de las asambleas regionales, según sus propias reglas”.¹³⁸

¹³⁷ *Ibidem*, Pág. 95.

¹³⁸ ALEMÁN Velasco, Miguel. *Op. cit.* Pág. 69.

Para los partidos que cuentan con una representación parlamentaria mayoritaria, las prestaciones económicas que reciben del Estado, han llegado a convertirse en imprescindibles para garantizar su funcionamiento. “Las fuertes desigualdades que, consiguientemente, se podrían producir en España entre las distintas organizaciones sin la financiación pública de las mismas, con el efecto negativo de que ello se desprendería para el desarrollo de un sistema de partidos real y no sólo formalmente competitivo, justifica, a nuestro entender sobradamente, la intervención estatal en la financiación de las fuerzas políticas. Ello no debe significar que las subvenciones estatales deban progresivamente ampliarse hasta constituir prácticamente la única fuente de financiación de aquéllas. Tentación que podría rondar a los partidos que se encuentran con un fuerte endeudamiento y aparentemente sin soluciones inmediatas, sobre todo en los casos en los que tales soluciones vendrían de la mano de un fuerte incremento de la afiliación.”¹³⁹

Con respecto a los gastos y subvenciones electorales, toda candidatura debe tener un administrador electoral responsable de su contabilidad, quien debe responder sobre todos los ingresos y gastos realizados.

El sistema electoral español es eminentemente multipartidista, independientemente de la fuerza que en su momento tuvieron la Unión de Centro Democrático y el Socialista Obrero, y actualmente el Popular sustituyendo como segunda fuerza a la Unión de Centro; ya que en los dos últimos procesos electorales se puso de manifiesto la necesidad de acudir al consenso con los partidos regionales como la Unión Democrática de Cataluña y el Partido Nacionalista Vasco, para poder ser mayoría.

3.2.3 Reino Unido.

El Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte es una monarquía constitucional y parlamentaria. No posee una constitución escrita, su ordenamiento responde a una tradición jurídica sustentada en la costumbre, mediante un sistema basado en precedentes.

Los orígenes de los partidos en Reino Unido (que coincide con el origen de los partidos en el mundo) se remontan a la segunda mitad del siglo XVII cuando se da una fractura entre los miembros del parlamento. De esta manera se dividen en dos grupos, el primero denominado *tories*, conformado por conservadores vinculados al clero y la nobleza que no querían que disminuyera el poder de la Corona frente al Parlamento; el segundo nombrado *whigs* se identificaba con la noción de superioridad del Parlamento. Del grupo de los *tories* surgió el Partido Conservador y de los *whigs* el Partido Liberal.

¹³⁹ CASTILLO Vera, Pilar del. Op. cit. Pág. 276.

Existe un sistema de mayoría simple a una vuelta, pero no se da una relación estrecha entre representantes y electores. Se basa en el principio de que la voluntad de la mayoría del electorado es la que determina la asignación de escaños en el Parlamento. Es un sistema predominantemente bipartidista.

El Ministerio del Interior es la máxima autoridad electoral y es el responsable de organizar el proceso electoral. Las quejas o impugnaciones se dirigen a un tribunal electoral integrado por dos jueces del máximo tribunal del país.

En Inglaterra el rey asume la representación del Estado y el primer ministro es el jefe de gobierno. Esta figura recae en el líder del partido mayoritario en la Cámara de los Comunes y concentra prácticamente todo el poder político.

“Una práctica interesante y, en última instancia, de última utilidad para el Estado, es que el partido de oposición con mayor fuerza nombra un gabinete en la sombra encargado de vigilar cada uno de los asuntos abordados por los ministros del gobierno...Esto, además de suponer un seguimiento estrecho de las actividades del gobierno, permite que de llegar este partido al poder, los integrantes del gabinete en la sombra por lo regular se convierten en los ministros del nuevo gobierno, con la experiencia y conocimientos necesarios sobre los asuntos del ramo correspondiente.”¹⁴⁰

El Parlamento se compone de dos Cámaras: la primera se denomina Casa de los Lores, sus miembros pertenecen a la clase pudiente entre los que se encuentran los duques y los barones y existen también lores espirituales como obispos y arzobispos, la mayor parte de los cargos se reciben por herencia; la segunda es la Casa de los Comunes, se compone de diputados electos popularmente.

Los partidos carecen de un ordenamiento específico que regule sus actividades. La legislación se refiere a los candidatos y electores, pero no a las actividades de los partidos.

El Sistema de Partidos se compone de dos partidos el Conservador y el Laborista. El Partido Conservador, tiene una red de relaciones impresionante que le permite tener el apoyo directo de grandes capitales. Organizan una gran variedad de eventos para recaudar fondos en donde generalmente asisten personajes importantes del gabinete. La inconformidad en los manejos del gobierno ha ocasionado el descontento de innumerables empresarios que disminuyeron el apoyo al partido, por ello se han tenido que captar recursos del extranjero y consecuentemente problemas. Es un partido altamente dependiente de los grandes intereses empresariales. Se oponen a una modificación del sistema

¹⁴⁰ AGUIRRE, Pedro (coordinador de la colección). Sistemas Políticos y Electorales Contemporáneos. Reino Unido. 2ª ed., México, Instituto Federal Electoral, 2001, (No. 12) pág. 21.

electoral que suponga alguna fórmula de representación proporcional o la desaparición de la Cámara de los Lores.

El partido Laborista obtiene el apoyo de la clase trabajadora y por supuesto de los sindicatos. Debido a la dependencia tan arraigada que el partido tiene con la clase trabajadora, se ve imposibilitada a acercarse a otros sectores de la sociedad británica. Está a favor de un Estado benefactor que regule la actividad económica de manera directa. Tony Blair ha sido capaz de modernizar el partido y de reducir al mínimo la influencia de los sindicatos, lo que detonó el triunfo del partido tras veinte años de no conformar un gobierno. El financiamiento del partido, en su mayoría es proporcionado por los sindicatos y algunas organizaciones afiliadas a aquéllos.

Los partidos políticos están sujetos a un régimen de derecho privado, en consecuencia, su financiamiento tanto para actividades políticas como para las actividades electorales, se consideran dentro del carácter privado.

No existe el financiamiento público, sin embargo, a los partidos de oposición que tienen representación en el parlamento, se les concede una ayuda financiera. Los recursos no se entregan de manera automática, el partido tiene que solicitarlos a la Oficina de Contabilidad de la Casa de los Comunes, con la salvedad de que la cantidad que se proporcione es únicamente para rembolsar gastos aplicados en actividades parlamentarias.

Los partidos gozan de tiempo gratuito para difundir mensajes promocionales en los medios de comunicación de propiedad estatal durante quince días anteriores a la jornada electoral.

“La Ley de Sociedades de 1967 (Companies Act) obliga a las empresas a declarar sus donativos políticos en sus informes. Modificada en 1985, dicha ley prevé expresamente que los informes anuales de las empresas deben mencionar los donativos políticos cuando sobrepasen las 200 libras, indicando el destinatario y la suma del donante. Sin embargo, es prácticamente imposible examinar las declaraciones de 500 mil empresas para conocer exactamente la importancia de este movimiento de fondos. Sólo las organizaciones que dependen del Partido Laborista llevan a cabo regularmente investigaciones en la materia. Además, esta ley no se aplica más que a las sociedades cuyo asiento está en el extranjero.”¹⁴¹

Si bien en la Gran Bretaña las compañías están obligadas a dar a conocer sus donaciones políticas y los sindicatos a proveer la información sobre sus gastos con fines políticos, los partidos no tienen ninguna obligación de dar a conocer sus gastos, por lo que no puede llevarse un control exacto del dinero que se maneja.

¹⁴¹ ALEMÁN Velasco, Miguel. *Op. cit.* Págs. 58 y 59.

Por lo que se refiere a los donativos a los partidos, estos son exonerados del impuesto sobre las transferencias de capital hasta por 100,000 libras. Los obsequios a los partidos políticos están exentos del impuesto sobre herencias.

No existen limitaciones para contribuciones individuales a partidos políticos o a candidatos. Sin embargo, recientemente se puso en duda la legitimidad de la transferencia de recursos de los sindicatos al partido Laborista. La Trade Union Act, decidida a acabar con la influencia de los sindicatos en la sociedad británica, evidentemente con el apoyo de los conservadores, dispuso que los sindicatos deban de obtener el consentimiento de la base trabajadora para financiar al partido Laborista y establece el derecho de los miembros adherentes para negarles su cotización.

No existen regulaciones específicas para contribuciones de orígenes externos.

Los gastos de campaña no están sujetos a ninguna limitación o restricción. Los costos de las campañas son relativamente bajos, principalmente por que la propaganda en los medios de comunicación es gratuita y es precisamente en este rubro donde la experiencia internacional ha demostrado, se gasta la mayor parte de dinero en una contienda electoral. La asignación del tiempo es hecha por un Comité sobre transmisiones de Partidos Políticos constituido por representantes de los mismos, la BBC y la autoridad de transmisiones independientes. La asignación está basada en factores tales como los votos recibidos en las elecciones generales previas y el poder del partido.

En Gran Bretaña existe el financiamiento indirecto, se realiza a través del uso gratuito de las instalaciones gubernamentales, con el propósito de llevar a cabo las reuniones de los partidos, los candidatos deben únicamente absorber los costos de calefacción, alumbrado y limpieza. El candidato puede enviar correspondencia gratuitamente. La contratación de vehículos públicos para la transportación de votantes está prohibida. Esta disposición no previene la contratación privada de este servicio a expensas de los electores o simpatizantes.

Los candidatos o sus representantes deben nombrar un agente electoral, figura jurídica especial en la legislación británica. Los candidatos pueden actuar como sus propios agentes, pero cumpliendo con los requisitos y obligaciones que señala la ley. Desde 1918, se prohibió cualquier tipo de gasto a favor de cualquier candidato que no haya sido autorizado por escrito, ya sea por el candidato o por su agente.

Todos los recursos destinados a cubrir los gastos de campaña que no provengan del candidato, deben de entregarse directamente a éste último o a su agente. El agente electoral nombra a los empleados y responsables de los gastos durante la campaña; solo el agente, el candidato o las personas autorizadas por el primero, pueden erogar lo necesario para la campaña. Si los gastos no se realizan por las personas acreditadas, se considera una práctica ilegal.

El agente electoral debe someter a la autoridad un informe de todos los pagos hechos, respaldado por facturas y recibos (todo pago superior a 20 libras debe ser acreditado por factura o recibo, los candidatos pueden pagar por sí mismos cualquier gasto personal hasta por 600 libras, una cantidad superior debe efectuarse por medio del agente electoral). El informe debe presentarse 35 días antes de que se haga la declaración de los resultados electorales. Si el agente o el candidato falsean la declaración, serán acusados por prácticas corruptas.

Si el candidato o el agente electoral se encuentran culpables ya sea de prácticas ilegales o corruptas, la elección puede ser vetada y el candidato podría ser inhabilitado hasta por diez años para participar en otra elección.

“En Gran Bretaña, la declaración de los gastos presentada por los candidatos ante el *returning officer* podrá ser consultada por los electores durante los dos años siguientes a la fecha de celebración de las elecciones, período después del cual los informes son devueltos a los candidatos o destruidos...el *returning officer* ha de publicar un resumen de las declaraciones de gastos presentados por los candidatos en dos periódicos del distrito electoral por el que aquellos se hubieran presentado. Además de ello, la *Home Office* publica un informe recogiendo las declaraciones de todos los candidatos...La legislación electoral británica otorga competencia a los *returning officers* y al *Chief Electoral Officer* para controlar que los informes de gastos de los candidatos cumplen los requisitos establecidos por la ley”.¹⁴²

No existe financiamiento gubernamental, sin embargo el asunto de si el Estado debiera financiar las campañas ha sido debatido muchas veces. En 1976 un Comité designado por el Gobierno, recomendó que los partidos debieran ser parcialmente subsidiados en sus gastos de campañas parlamentarias, bajo el argumento de que los partidos políticos trabajan para formar un gobierno democrático y si éstos fallan por falta de recursos, la democracia fallaría. La minoría se opuso y sostuvo que la actividad política debiera ser una actividad estrictamente voluntaria.

La mayoría sostenía que una leve ayuda estatal beneficiaría el desarrollo de los partidos y a la expansión de sus actividades y con ello el apoyo de los ciudadanos se incrementaría, apoyo no sólo en las urnas sino apoyo económico.

“La minoría conservadora se opuso resueltamente a las recomendaciones anteriores. Destacó el riesgo de que las burocracias de partidos sobreprotegidos y sobrefinanciados en el futuro sufran un proceso de osificación y tengan menos sensibilidad para responder a las nuevas condiciones políticas y demandas populares. Además, la potencial dependencia que los partidos pueden tener de los grupos de interés no queda resuelto con el financiamiento público, toda vez que se sigue permitiendo la contribución privada. Las subvenciones públicas no tendrían

¹⁴² CASTILLO Vera, Pilar del. Op. cit. Págs. 146-148.

en este caso más que un carácter de ayuda suplementaria a otras fuentes de financiamiento de los partidos, lo que no cambiaría la situación más que superficialmente. Por último, la experiencia en los países que han incorporado el sistema de financiamiento público a los partidos no ha resultado suficientemente satisfactoria. El dictamen de la minoría de la comisión fue apoyado por la mayoría del Parlamento. Consecuentemente, el dictamen de la mayoría de la comisión quedó congelado”.¹⁴³

¹⁴³ ALEMÁN Velasco, Miguel. Op. cit. Pág. 64.

CAPITULO IV REGIMEN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y SU PROCESO DE CONSTITUCIÓN.

4.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El reconocimiento constitucional de los partidos políticos en el sistema jurídico mexicano abarca diferentes etapas que inician con la promulgación de la Constitución de 1917, que reconoció en su artículo nueve el derecho de los ciudadanos para asociarse y tratar los asuntos políticos del país, sentando las bases para el desarrollo constitucional de los partidos.

En 1963 se reforman los artículos 54 y 63 constitucionales y por primera vez se hace referencia constitucional a los partidos políticos, pero solo de una manera enunciativa, sin precisar un concepto, naturaleza o funciones.

Con el pasar de los años, se impone la necesidad de contar con un régimen de partidos, pues la actuación de éstos como canal de participación de la ciudadanía organizada, debería ser objeto de una verdadera regulación constitucional.

“Ahora bien, no obstante los repetidos esfuerzos del legislador mexicano por configurar un sistema de partidos competitivo, en la década de los setenta, la voz de la oposición en el Congreso Federal había sido nula. Así en 1976, los partidos políticos de oposición estaban en franca decadencia, con divisiones internas, y grupos no registrados como partidos actuaban políticamente representando a diversos sectores de la sociedad mexicana. Esta situación de anemia opositora, junto con la crisis económica de 1976, entre otras causas, motivo de que el 6 de diciembre de 1977 se publicara en el Diario Oficial el decreto que modificó 17 artículos de la Constitución de 1917, con alteraciones que en su conjunto representaban la reforma política que el gobierno de la República había prometido y auspiciado.”¹⁴⁴

En 1977 se adicionó al artículo 41 constitucional un párrafo a efecto de delinear que los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la voluntad nacional y como organización 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.

“Pueden ser consideradas como actividades políticas todas aquellas a través de las cuales una porción del cuerpo ciudadano, en ejercicio de sus derechos políticos, tienda a delinear y precisar los fines de la organización jurídica

¹⁴⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. México, UNAM, Departamento del Distrito Federal, 1990, (Serie Textos Jurídicos) pág. 178.

estatal, o bien a precisar la organización, el funcionamiento y las relaciones de los poderes constituidos, en tanto son éstos los órganos de expresión necesaria y continua del Estado; así mismo, tendrán el carácter de actividades políticas todas aquellas a través de las cuales una porción del cuerpo ciudadano en forma organizada procure definir, afirmar, reafirmar o confirmar las finalidades humanas, políticas y sociales que establece la Constitución".¹⁴⁵

El primer párrafo del actual artículo 41 constitucional señala que "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal."¹⁴⁶

En el original quinto párrafo del artículo 41, se estableció por primera vez en México la financiación de las actividades electorales de los partidos. Siendo el tema del financiamiento público a los partidos políticos, un tema demasiado delicado, las disposiciones fueron muy escuetas. Se estableció que los partidos dispondrían de un mínimo de elementos para su desarrollo, pero sin delimitar un sistema claro de distribución de fondos.

Con las reformas constitucionales de 1977, se establecieron las bases generales para delimitar el concepto, la naturaleza, las prerrogativas, la financiación y las funciones de los partidos políticos.

Al ser reconocidos los partidos como entidades de interés público, el Estado tiene la obligación de brindarles los elementos indispensables para el logro de sus fines y por supuesto el cumplimiento de sus obligaciones y el goce de sus derechos. Implica también el reconocimiento pleno por parte del gobierno como pieza fundamental dentro del sistema político mexicano.

Los partidos no debían limitar su actuación solo en los procesos electorales, sino que debían promover la participación del pueblo en la vida democrática, es decir, deben convertirse en verdaderos institutos de educación política. La ampliación de las tareas formales de los partidos implicaba forzosamente la necesidad de partidos más fuertes y organizados, para consecuentemente fortalecer el sistema de partidos y sentar las bases de un pluralismo sólido, eliminando de tajo la subordinación de los poderes ante un ejecutivo omnipotente.

El derecho al uso permanente de los medios de comunicación social, implica la intención del legislador de consagrar a los partidos como entes encargados de la educación política de los ciudadanos. Además se hace alusión a los medios de comunicación social en general, no de manera limitativa como

¹⁴⁵ PATIÑO Camarena, Javier. *Op. cit.* Pág. 317 y 318.

¹⁴⁶ Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos artículo 41.

anteriormente se consagraba, puesto que se hablaba exclusivamente de radio y televisión.

Se incluye un párrafo referente a que los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales, esto como consecuencia de las múltiples quejas de los partidos de oposición respecto de las pérdidas de recursos materiales y humanos que implicaba el doble registro a las elecciones. Con esta disposición se fueron eliminando poco a poco trabas meramente administrativas para la participación activa de los partidos en los procesos electorales.

“En México, en la década de los setenta la constitucionalización de los partidos políticos no se llevó a cabo por ser éste un dato presente en la realidad electoral del país -con excepción del PRI- sino que es auspiciada por el Poder Ejecutivo para tratar de crear, artificialmente, donde no lo hay, un sistema auténticamente pluripartidista, que responda mejor a las necesidades de una sociedad en vías de desarrollo.

De esta manera, la constitucionalización de los partidos llevaba a cabo en México en 1977, no fue un indicador de desarrollo político verdadero, sino que, más bien, fue un síntoma de la apatía y el subdesarrollo políticos de la sociedad, aunque es innegable que -en retrospectiva- constituyó, eso sí, la base para el desarrollo de un sistema de partidos fuerte y competitivo a largo plazo, que actualmente -una década después- empieza ya a cuajar como un dato real observable en la sociedad mexicana.”¹⁴⁷

Recapitulando, se puede considerar que la reforma política de 1977, no fue precisamente un indicador de avance político, sino más bien fue consecuencia del subdesarrollo del sistema de partidos.

La acción de los partidos debe propiciar la participación democrática de los ciudadanos en los asuntos públicos; promover la formación ideológica de sus militantes; fomentar acciones político-electorales congruentes con su declaración de principios, programas de acción y estatutos; practicar la tolerancia y la negociación sobre los objetivos nacionales, así como establecer vínculos permanentes entre la ciudadanía y los poderes públicos. La responsabilidad de los partidos no termina con su participación en las elecciones, sino que tienen que programar acciones permanentes de información, educación y desarrollo político.

Las disposiciones constitucionales que después se reglamentaron en los códigos de 1977, 1987 y actualmente 1996, tienen el propósito de hacer que la democracia sea una realidad, y que los partidos logren hacer de cada votante independiente un militante activo o cuando menos un simpatizante. Para alcanzar este objetivo se necesita mucho trabajo a fin de robustecer las prácticas democráticas internas de cada agrupación política.

¹⁴⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. Pág. 181.

Respecto al concepto de soberanía a que hace referencia el párrafo arriba citado cabe destacar que es incorrecto interpretarlo en el sentido de que existen dos soberanías: la federal y la de las entidades federativas. La soberanía en el contexto del derecho constitucional es una e indivisible y tiene como único titular al pueblo quien la delega en sus representantes políticos para el correcto funcionamiento de los poderes federales y locales, pues es físicamente imposible que todos participáramos directa y personalmente en la toma de decisiones del país.

Los estados disfrutan de autonomía más no de soberanía, por ello la propia constitución delimita las esferas de competencia de los poderes federales y locales

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece los principios básicos del régimen de fiscalización de los recursos de los partidos y las agrupaciones políticas. Dichos principios han sido recogidos y desarrollados posteriormente en la legislación que resulta aplicable para la revisión de los informes anuales de los partidos políticos, la elaboración del dictamen y del proyecto de resolución que lo acompañe, así como su presentación ante el Consejo General del Instituto. La parte conducente del Artículo 41 del máximo ordenamiento legal, se transcribe a continuación:

"I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

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

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la

obtención del voto durante los procesos electorales y se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

- a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el Órgano Superior de Dirección del Instituto Federal Electoral, el número de Senadores y Diputados a elegir, el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales. El 30% de la cantidad total que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70% restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de Diputados inmediata anterior;
- b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, equivaldrá a una cantidad igual al monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año, y
- c) Se reintegrará un porcentaje de los gastos anuales que eroguen los partidos políticos por concepto de las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales.

La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones”.¹⁴⁸

4.2 Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El Capítulo Primero del Título Segundo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que comprende los artículos 24 al 32, regula en forma pormenorizada los requisitos que deben cumplirse para constituirse como partido político, siendo fundamentalmente los que se enumeran a continuación.

4.2.1 Los requisitos exigidos para el registro definitivo.

Antes de 1996 el código electoral disponía que la agrupación u organización política que pretendiera participar en las elecciones federales debía obtener su registro ante el Instituto Federal Electoral y que para la obtención del mismo existían dos alternativas: el registro definitivo o el condicionado. Se precisa que la

¹⁴⁸ Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos artículo 41.

denominación de partido político nacional solo es aplicable para aquellas organizaciones que cuenten con el registro definitivo y ello implica derechos y obligaciones contempladas tanto en la Constitución como en la legislación secundaria. Pero con la reforma de 1996 se suprimió el registro condicionado y solo se regula el registro definitivo.

Para obtener el desaparecido registro condicionado era necesario contar con ciertos requisitos mínimos que eran:

- Contar con una declaración de principios, programa de acción y estatutos.
- Representar una corriente de opinión con base social.
- Haber realizado permanentemente actividades políticas propias y en forma independiente de cualquier otra organización o partido político, por lo menos durante los dos años anteriores a la presentación de su solicitud de registro.

Los partidos políticos que contaban con registro condicionado no podían coaligarse ni fusionarse entre sí o con los partidos políticos nacionales. El registro condicionado liberaba a los partidos del cumplimiento de los requisitos que la ley exigía para los partidos políticos nacionales, en consecuencia solo podía participar en determinada elección y sus representantes ante los órganos electorales solo disponían de voz pero no de voto y por supuesto no se beneficiaba de todas las prerrogativas reservadas a los partidos políticos nacionales.

El registro definitivo tenía grandes ventajas, sus representantes gozaban de voz y voto, disfrutaba de todas las prerrogativas y podía participar en las elecciones federales, locales y municipales.

Según la legislación de 1993, un partido con registro condicionado podría aspirar al definitivo si lograba el 1.5% del total de la votación emitida en la elección en la que participe. Así mismo se disponía que el partido con registro definitivo que no obtuviera el 1.5% de la votación en dos elecciones federales ordinarias consecutivas perdían todos los privilegios que al efecto se establecían.

En conclusión, ningún registro tenía el carácter de definitivo, toda vez que el registro se perdía si en dos elecciones ordinarias consecutivas no se obtenía por lo menos el 1.5% de la votación en alguna de las elecciones para diputados, senadores o presidente. Así las cosas, un partido con registro condicionado contaba hasta con dos oportunidades para alcanzar el 1.5% de la votación, pero si en la primera elección no obtenía por lo menos el 1%, entonces perdería de manera inmediata su registro y las correspondientes prerrogativas.

El artículo 24 del Código Electoral antes de las reformas de diciembre de 2003, disponía que para que una organización pudiera ser registrada como partido político nacional, era indispensable cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Formular una declaración de principios y, en congruencia con ellos, su programa de acción y los estatutos que normen sus actividades;
- b) Contar con 3,000 afiliados en por lo menos 10 entidades federativas, o bien tener 300 afiliados, en por lo menos 100 distritos electorales uninominales; en ningún caso, el número total de sus afiliados en el país podrá ser inferior al 0.13% del Padrón Electoral Federal que haya sido utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud de que se trate.

En términos del anterior artículo 28 del COFIPE, para constituir un partido político nacional, la organización interesada notificaba ese propósito al Instituto Federal Electoral entre el 1° de enero y el 31 de julio del año siguiente al de la elección y realizaba los siguientes actos previos:

"a) Celebrar por lo menos en diez entidades federativas o en cien distritos electorales, una asamblea en presencia de un juez municipal, de primera instancia o de distrito, notario público o funcionario acreditado para tal efecto por el propio Instituto, quien certificará:

- I. El número de afiliados que concurrieron y participaron en la asamblea estatal o distrital, que en ningún caso podrá ser menor a 3,000 ó 300, respectivamente, de conformidad con lo dispuesto por el inciso b) del párrafo 1 del artículo 24; que conocieron y aprobaron la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos; y que suscribieron el documento de manifestación formal de afiliación; y
 - II. Que con las personas mencionadas en la fracción anterior, quedaron formadas las listas de afiliados, con el nombre, los apellidos, su residencia y la clave de la Credencial para Votar;
- b) Celebrar una asamblea nacional constitutiva ante la presencia del funcionario designado por el Instituto, quien certificará:
- I. Que asistieron los delegados propietarios o suplentes, elegidos en las asambleas estatales o distritales;
 - II. Que acreditaron por medio de las actas correspondientes, que las asambleas se celebraron de conformidad con lo prescrito en el inciso a) del propio artículo 28;
 - III. Que se comprobó la identidad y residencia de los delegados a la asamblea nacional, por medio de su Credencial para Votar u otro documento fehaciente;
 - IV. Que fueron aprobados su declaración de principios, programa de acción y estatutos; y

- V. Que se formaron listas de afiliados con los demás militantes con que cuenta la organización en el país, con objeto de satisfacer el requisito del porcentaje mínimo de afiliados exigidos por el Código. Estas listas contendrán los datos requeridos en la fracción II del inciso anterior".¹⁴⁹

A consecuencia de las reformas al COFIPE publicadas el 31 de diciembre de 2003, solo las Agrupaciones Políticas Nacionales pueden ser registradas como partidos políticos nacionales y deben contar con 3,000 afiliados en por lo menos 20 entidades federativas, o bien tener 300 afiliados, en por lo menos 200 distritos electorales uninominales, los cuales deberán contar con credencial para votar con fotografía correspondiente a dicha entidad o distrito, según sea el caso; bajo ninguna circunstancia, el número total de sus afiliados en el país podrá ser inferior al 0.26% del Padrón Electoral Federal que haya sido utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud que se trate. Además deben celebrar por lo menos en veinte entidades federativas o en 200 distritos electorales, una asamblea en presencia de un funcionario del IFE.

En caso de que la organización interesada no presente su solicitud de registro en el mes de enero del año anterior al de la elección, dejará de tener efecto la notificación formulada.

En cuanto al procedimiento que debe seguirse para obtener el registro como partido político nacional, el artículo 29 establece que la agrupación política nacional interesada debe presentar ciertos documentos:

1. Solicitud de registro.
2. Documentos básicos (declaración de principios, el programa de acción y los estatutos aprobados por sus miembros).
3. Listas nominales de afiliados por entidades o distritos electorales.
4. Actas de las asambleas celebradas en las entidades federativas o en los distritos electorales y la de la asamblea nacional constitutiva.

Para resolver sobre la solicitud del registro, los artículos 30 y 31 establecen que en Consejo General del Instituto Federal electoral integrará una comisión que se encargue de verificar si se cumplieron o no con los requisitos que exige la ley para el efecto, debiendo formular un proyecto de dictamen y someterlo a la consideración del Consejo quien verificará la autenticidad de las afiliaciones al nuevo partido, totalmente o de manera aleatoria, para verificar que cuando menos el 0.26% corresponda al padrón electoral actualizado a la fecha de la solicitud de registro, cerciorándose de que dichas afiliaciones cuenten con un año de antigüedad como máximo dentro del partido político de nueva creación.

El Consejo decidirá en un plazo máximo de 120 días contados a partir de la presentación de la solicitud, si expide el certificado de registro o no. En el caso de negativa, el acuerdo deberá fundarse y motivarse, posteriormente debe

¹⁴⁹ Cfr. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, IFE, 1999, artículo 28.

comunicarse a la organización política interesada y publicarlo en el Diario Oficial de la Federación, pudiendo ser recurrida ante el Tribunal Electoral. El registro de los partidos políticos surtirá efectos a partir del primero de agosto del año anterior a la elección.

4.2.2 Documentos básicos de los Partidos Políticos.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone que toda organización que pretenda constituirse como partido político, para el logro de sus fines deba actuar conforme programas, principios e ideas que ellos mismos postulen y que funcionen como escaparate para el electorado. Así las cosas, la ley obliga a los partidos a que formulen y presenten una declaración de principios y, en consecuencia un programa de acción y estatutos que normen su actividad interna.

4.2.2.1 Declaración de Principios.

De conformidad con el artículo 25 del COFIPE, la declaratoria de principios contendrá por lo menos:

- a) La obligación de observar la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos y las leyes e instituciones que de ella emanen;
- b) Los principios ideológicos de carácter político, económico y social que postulen;
- c) La obligación de no aceptar pacto o acuerdo que los sujete o subordine a cualquier organización internacional o lo haga depender de entidades o de partidos políticos extranjeros; así como no solicitar o, en su caso, rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente de cultos de cualquier religión o secta, así como de las asociaciones y organizaciones religiosas e iglesias y de cualquiera de las personas a las que el COFIPE prohíbe financiar a los partidos políticos; y
- d) La obligación de conducir sus actividades por medios pacíficos y por la vía democrática.

“En torno a los requisitos que debe satisfacer la declaración de principios, estimo oportuno formular dos comentarios.

Primero, de conformidad con la legislación mexicana no existe contenido ideológico que quede proscrito de antemano; lo que sí se prohíbe es pretender imponerlo por cualquier vía que no sea la democrática.

Segundo, la independencia que exige la ley a los partidos políticos respecto de organizaciones extranjeras, tiene por objeto impedir que aquellos se

subordinen a estas y evitar con ello una indebida penetración en los asuntos políticos del país, pero esta exigencia no implica, de manera alguna, que las agrupaciones políticas nacionales se aislen de la vida internacional.”¹⁵⁰

Para citar un ejemplo de lo que constituye una declaración de principios, en el Partido Acción Nacional la doctrina tiene como propósito dotarlo de un pensamiento, que le de y garantice sentido y orientación a toda su actividad pública, la que debe estar guiada por los grandes valores. La mística (palabra clave en los principios panistas) y la doctrina generan una comunidad de ideales, ya que en ellas se expresan los grandes valores que requiere el ser humano y la sociedad para su pleno desarrollo.

Según el pensamiento panista, los principios doctrinarios generarán unidad y coherencia, que permita a su vez alcanzar propósitos bien definidos. Si se tiene fundamentación filosófica y unos conceptos que asuman la compleja estructura espiritual y material de la persona humana, toda su derivación social, política y económica será correcta y justa.

Los principios de doctrina panista, fueron aprobados en la Asamblea Constituyente y son el fundamento filosófico doctrinario de su actividad política. En base a las ideas doctrinarias, se forman los programas políticos.

Los principios de Acción Nacional tienen su origen en el pensamiento filosófico de Aristóteles, Tomás de Aquino y la filosofía de San Agustín. Además tienen como concepto fundamental la dignidad del hombre que indudablemente lo conduce a hacer el bien y evitar el mal; por el solo hecho de ser persona, esta dotado de una serie de atributos imprescindibles como la libertad y la igualdad, para lo cual el buen gobierno tiene el deber de actuar y garantizarle un ambiente propicio para su desarrollo armónico.

El edificio ideológico de Acción Nacional descansa en el concepto de persona humana y de bien común. Su pretensión es alcanzar el poder y promover el mayor bien posible al mayor número de personas.

Su concepción de persona humana radica en la dignidad y esencia espiritual del ser. El ser humano con cuerpo material y alma espiritual, con inteligencia y voluntad libre, con responsabilidad de sus propias acciones y con derechos universales inviolables e inalienables a los que corresponden obligaciones inherentes a la naturaleza humana individual y social.

Su doctrina establece la necesaria relación entre derechos y deberes. Así se comprende el derecho del Estado y la responsabilidad del ciudadano. Por ejemplo, ante el derecho a la vida, el gobierno tiene el deber de protegerla y el ciudadano de que se respete; ante el derecho al trabajo, existe el deber del Estado de proporcionar condiciones sociales para el empleo y el deber ciudadano a

¹⁵⁰ PATIÑO Camarena, Javier. *Op. cit.* Págs. 330 y 331.

conservarlo; ante el deber estatal de preservar el medio ambiente, existe una correlación que obliga al ciudadano a no provocar destrucción de los ecosistemas, y a la vez, la obligación estatal a no tolerar contaminación alguna.

Se afirma la necesidad de poner al servicio de la persona los instrumentos materiales, culturales y espirituales que le permitan un desarrollo pleno. La dignidad de la persona humana radica en su naturaleza racional, en su capacidad de elegir entre los bienes aquél que lo conduzca a su mayor realización con voluntad para comprometerse con sus actos, es decir, consigo mismo, con su elección y con los demás hombres, su dignidad le proviene esencialmente de su condición como persona única, irrepetible, perfectible, social y trascendente.

Por otra parte, el bien común es el conjunto de condiciones espirituales y materiales que permiten el desarrollo integral de las personas. Cada persona tiene el derecho y el deber de aprovechar y gestionar ese conjunto de condiciones necesarias para mejorar la convivencia humana y posibilitar su realización integral y el de las demás personas.

Independientemente de los conceptos de persona humana y de bien común, los principios de Acción Nacional comprenden otros aspectos importantes como lo es la solidaridad, la subsidiariedad, humanismo político, democracia, mística, orden y generosidad.

La solidaridad es la fórmula de convivencia social en la que se conjuga el esfuerzo de todos para los fines de la comunidad, sin detrimento de los intereses legítimos de las personas. La práctica de este principio se basa en el reconocimiento del otro como persona humana, con igualdad esencial y, por tanto, poseedora de los mismos derechos y obligaciones. Se trata de una respuesta que sensibiliza ante la necesidad del otro. También desde el Estado debe generarse una política oficial que fomente la solidaridad, de lo contrario se propician actividades sociales de egoísmo, individualismo, despersonalización y franca corrupción.

La subsidiariedad es un principio ordenador de la sociedad, el cual enuncia que cuando una función social no es realizada por las personas o entidades a quienes corresponde por el orden natural, las entidades superiores pueden y deben asumir la realización de esta función. Hace que cada uno se apegue y cumpla su deber o función con eficiencia y, para ello, le dota los suficientes recursos y facultades. Cuando los diversos niveles de gobierno funcionan correctamente, esto es, el federal, estatal y el municipal, los particulares encuentran pronta satisfacción a sus demandas y no hay necesidad de acudir a otras instancias.

El humanismo político es una teoría política que tiene como pilar filosófico el respeto a la dignidad humana; su nombre indica la supremacía del valor de la persona sobre aquellos otros que deben tenerla como referencia, es decir, la economía, el Estado, la política y el capital.

La democracia es un sistema cuyos principios permiten atender las necesidades de todos los grupos sociales, mediante el ejercicio ordenado del poder público. Un gobierno democrático tiene que promover el desarrollo y oportunidades de los sectores más débiles.

La mística tiene un significado muy especial para Acción Nacional. Su sentido retoma todo el significado de los grandes valores que motivan, conducen y definen la vida ética y doctrinaria del PAN. Presenta el sentido fundamental de las contiendas políticas, su ausencia o desprecio, genera corrupción y violencia social. Ante la agravante miseria, ignorancia y desorden que existe en muchos lugares del país, cuando se habla de justicia social, implica que todos esos males tienen su origen en el desorden moral, económico y político, que sólo puede evitarse con el reconocimiento y práctica de los valores espirituales y la realización del bien común.

El orden debe ser un principio rector de la política, a partir del cual se pueden acomodar todas las relaciones humanas, sin detrimento de un grupo por la fuerza de otro, o de un poder sobre otro. Por otro lado, la generosidad le provee de una nueva dimensión a la política, que nos invita a dar, ofrecer nuestro tiempo, talento y experiencias, para bien de la sociedad, incluso exigiendo sacrificios o renunciaciones personales.

El hombre es un ser en acción; pero la acción tiene que ordenarse y regirse de acuerdo con su propia naturaleza, que es específicamente racional, de tal manera que sus actos libres y conscientes deben guiarse por una norma de acuerdo con lo que exija la convivencia respetuosa y ordenada de la sociedad que, a su vez, le permita realizar sus fines propios. La adecuación de la conducta personal es actuar con moralidad; en cambio, su violación puede atentar contra el bienestar social e incluso ser sancionada o castigada por la ley.

Los valores éticos juegan un rol de primer orden; conforman y moldean la personalidad moral del ser humano. No solo son conocidos por el entendimiento sino también son captados por el sentimiento, y explican el desarrollo de una sociedad o el estancamiento y degradación que pueda en ella existir. Esos valores son el motor de la persona, cuando esto ocurre se produce una verdadera convicción íntima y personal que provoca que el individuo se comporte apegado a esos valores. Se vuelve consciente de su tarea familiar y social y promueve, a través de todos los medios la realización de su persona y de su obra personal.

Según la filosofía panista, si alguna referencia o explicación podemos encontrar ante la problemática del país, es precisamente por el deterioro de los valores como el de la honestidad, responsabilidad, autenticidad y la justicia. Acción Nacional hace un llamado a generar desde la educación familiar un amor y respeto por los valores sociales.

A consecuencia de todo lo anteriormente analizado, se generan los programas de acción y la plataforma electoral de cada elección, que invariablemente se ve impregnado de pensamientos iusnaturalistas y humanistas.

4.2.2.2 Programa de Acción.

El artículo 26 del Código electoral establece que el programa de acción determinará las medidas para:

- a) Realizar los postulados y alcanzar los objetivos enunciados en su declaración de principios ;
- b) Proponer políticas a fin de resolver los problemas nacionales;
- c) Formar ideológica y políticamente a sus afiliados infundiéndoles el respeto al adversario y a sus derechos en la lucha política; y
- d) Preparar la participación activa de sus militantes en los procesos electorales.

“En torno a la exigencia de respetar los derechos del adversario, es oportuno recordar...que el correcto funcionamiento de la democracia supone que las minorías reconozcan el derecho de la mayoría a gobernar y que ésta respete los derechos de las minorías puesto que de lo contrario se cancela, de principio, la posibilidad en la alternancia en el ejercicio del poder y asimismo...resulta esencial que las minorías respeten los derechos de las otras minorías, pues en ello se funda el respeto que reclaman para su propio derecho.”¹⁵¹

4.2.2.3 Estatutos.

El artículo 27 del COFIPE determina que los estatutos establecerán:

- a) La denominación del propio partido, el emblema y el color o colores que lo caractericen y diferencien de otros partidos políticos. La denominación y el emblema estarán exentos de alusiones religiosas o raciales;
- b) Los procedimientos para la afiliación individual, libre y pacífica de sus miembros, así como sus derechos y obligaciones. Dentro de los derechos se incluirán el de participar personalmente o por medio de delegados en asambleas y convenciones, y el de poder ser integrante de los órganos directivos;
- c) Los procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos así como las funciones, facultades y obligaciones de los mismos. Entre sus órganos deberá contar, cuando menos, con los siguientes:
 - I. Una asamblea nacional o equivalente;

¹⁵¹ Idem.

- II. Un comité nacional o equivalente, que sea el representante nacional del partido;
 - III. Comités o equivalentes en las entidades federativas; y
 - IV. Un órgano responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros y de la presentación de los informes de ingresos y egresos anuales y de campaña a que se refiere el párrafo 1 del artículo 49-A de este Código.
- d) Las normas para la postulación democrática de sus candidatos;
 - e) La obligación de presentar una plataforma electoral, para cada elección en que participe, sustentada en su declaración de principios y programa de acción;
 - f) La obligación de sus candidatos de sostener y difundir la plataforma electoral durante la campaña electoral en que participen; y
 - g) Las sanciones aplicables a los miembros que infrinjan sus disposiciones internas y los correspondientes de medios y procedimientos de defensa.

Todos y cada uno de los requisitos que deben de contener los estatutos de los partidos van enfocados hacia el fortalecimiento de la vida democrática interna de dichas agrupaciones, y consecuentemente se vea reflejado en la vida política nacional.

Por citar un ejemplo del contenido material de los estatutos, se transcribe a continuación, la estructura general del Estatuto del Partido Acción Nacional:

CAPÍTULO I DENOMINACION, OBJETO, DURACION, DOMICILIO, LEMA, EMBLEMA Y DISTINTIVO ELECTORAL.

Definición, objeto, apoyo a agrupaciones compatibles, duración, domicilio, lema, emblema y distintivo electoral.

CAPÍTULO II DE LOS MIEMBROS DEL PARTIDO

Miembros activos, miembros adherentes, derechos y obligaciones de los miembros activos, organización básica, reglas de admisión y separación, sanciones, recursos, derechos de audiencia, plazo para emitir resoluciones de las comisiones de orden.

CAPÍTULO III DE LAS ASAMBLEAS GENERALES.

Autoridad suprema, asamblea general ordinaria, asamblea extraordinaria, competencia de la asamblea general ordinaria, competencia de la asamblea general extraordinaria, integración de las asambleas, delegados numerarios, acreditación de los delegados en las asambleas, sesiones, fecha y lugar, quórum, votos delegacionales, votación, resoluciones y su obligatoriedad, asambleas estatales y municipales.

CAPÍTULO IV DE LAS CONVENCIONES

Definición, objeto, elección de candidatos para las elecciones, convenciones estatales, distritales y municipales, competencia del Presidente del CEN en casos especiales.

CAPÍTULO V DEL CONSEJO NACIONAL.

Requisitos de los consejeros, integración, procedimiento de elección, facultades y deberes, sesiones ordinarias y extraordinarias, quórum, duración del cargo de los consejeros.

CAPÍTULO VI DE LA COMISION DE VIGILANCIA DEL CONSEJO NACIONAL.

Integración, facultades e informes.

CAPÍTULO VII DE LA COMISION DE ORDEN.

Integración, funciones, recurso, audiencia de pruebas y alegatos, concurrencias a citas y resoluciones.

CAPÍTULO VIII DEL COMITE EJECUTIVO NACIONAL.

Integración y duración del cargo, facultades, quórum, designación del Secretario General.

CAPÍTULO IX DEL PRESIDENTE DE ACCION NACIONAL.

Definición y atribuciones, duración del cargo y faltas.

CAPÍTULO X DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS POSTULADOS POR EL PARTIDO.

Desempeño de la función pública, acatamiento de estatutos y reglamentos, incumplimiento.

CAPÍTULO XI DE LOS ORGANOS ESTATALES Y MUNICIPALES.

Definición, funcionamiento y obligaciones.

CAPÍTULO XII DE LOS CONSEJOS ESTATALES.

Integración, duración, designación y revocación, elección de consejeros, funciones, sesiones y convocatorias, presidencia y quórum.

CAPÍTULO XIII DE LAS COMISIONES DE ORDEN DE LOS CONSEJEROS ESTATALES.

Integración, funciones, derechos de audiencia, concurrencia a citas, recursos, sanciones.

CAPÍTULO XIV DE LOS COMITES DIRECTIVOS ESTATALES.

Integración, elección y duración, atribuciones.

CAPÍTULO XV DE LOS PRESIDENTES DE LOS COMITES DIRECTIVOS ESTATALES.

Responsabilidad y atribuciones, faltas del Presidente, Secretario General.

CAPÍTULO XVI DE LOS COMITES DIRECTIVOS MUNICIPALES.

Integración, responsabilidad y obligaciones.

CAPÍTULO XVII DE LAS DELEGACIONES.

Designación y funciones, representatividad.

CAPÍTULO XVIII DE LA REFORMA A LOS ESTATUTOS.

Requisitos.

CAPÍTULO XIX DE LA DISOLUCION DEL PARTIDO.

Requisitos, nombramiento de liquidadores y funciones.

El artículo 1 de los estatutos del PAN lo define como una asociación de ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos civiles, constituida en partido político nacional, con el fin de intervenir orgánicamente en todos los aspectos de la vida pública de México, tener acceso al ejercicio democrático del poder y lograr el reconocimiento de la dignidad de la persona humana, el bien común, la preeminencia del interés nacional sobre los intereses parciales, así como la instauración de la democracia como forma de gobierno y como sistema de convivencia.

Dentro de los objetivos del PAN en el artículo segundo de sus estatutos señala, entre otras cuestiones: el fortalecimiento de la conciencia democrática; la difusión de sus principios; la realización de estudios políticos, económicos y sociales así como dar a conocer los resultados de los mismos; la participación en las elecciones federales, estatales y municipales, en las condiciones que determine la ley; la asesoría y el apoyo a los funcionarios propuestos o postulados por el partido.¹⁵²

¹⁵² Cfr. GONZÁLEZ Cuadros, Tayde. Curso Propedéutico de Introducción CICAP. Doctrina y Mística. México, Partido Acción Nacional, 1998.

Dentro de los propios estatutos de cualquier partido, también se encuentran rasgos distintivos de sus plataformas electorales y por supuesto se encuentran las bases de sus respectivas declaraciones de principios y de sus ideologías. Podemos establecer, que los estatutos son el documento principal de la reglamentación interna de los partidos, pues de ellos parte toda la organización interna y externa de la vida de las citadas agrupaciones.

4.2.2.4 Plataforma electoral.

Conforme a los artículos 27 párrafo 1 inciso e) y 176 del COFIPE la plataforma electoral debe presentarse en cada elección en que participe el partido y debe estar sustentada en la declaración de principios y en el programa de acción y será defendida por sus candidatos a lo largo de toda la campaña política. La plataforma electoral deberá presentarse para su registro ante el Consejo General, dentro de los quince primeros días del mes de enero del año de la elección y del registro se expedirá la constancia respectiva.

Para retomar el ejemplo de Acción Nacional, dos cualidades o virtudes destacan de manera constante en el contenido de la mística panista: el orden y la generosidad. El orden es un principio rector de la política a partir del cual se pueden reacomodar todas las relaciones humanas, sin detrimento de un grupo por la fuerza de otro, o de un poder sobre otro. La generosidad consiste en una nueva dimensión de la política, que nos invita a dar, ofrecer nuestro tiempo, talento y experiencias, para bien de la sociedad, incluso exigiendo sacrificios o renunciaciones personales. Para 2003, los rubros de la plataforma legislativa fueron: consolidación de la democracia; desarrollo humano sustentable; todo para familias mexicanas; un país de leyes y ciudadanos responsables; y nación fuerte y soberana.

El registro de cualquier partido político es consecuencia del contenido de sus documentos básicos, luego entonces cualquier modificación a los mismos implica la obligación de dar el aviso correspondiente al IFE para que éste examine los cambios y determine si proceden o no. El artículo 38.1 inciso l) del COFIPE establece esa obligación, que deberá comunicarse dentro de los diez días siguientes a la fecha en que el partido tome el acuerdo correspondiente, precisándose que las modificaciones no surtirán efectos hasta que el Consejo General declare la procedencia constitucional y legal de las mismas; así mismo se dispone que la resolución respectiva deberá dictarse en un plazo que no exceda de 30 días contados a partir de la presentación de la documentación correspondiente.

4.2.3 Derechos y obligaciones de los Partidos Políticos.

En el sistema jurídico mexicano los partidos políticos son considerados como personas morales y como tales gozan de derechos y obligaciones que la ley establece. En los artículos 36 y 38 del COFIPE se precisan de manera enunciativa más no limitativa los derechos y obligaciones de los partidos.

De conformidad con lo establecido por el artículo 36 del código electoral, los partidos políticos nacionales, que por ley son los que cuentan con registro tienen los siguientes derechos:

- a) Participar, conforme a lo dispuesto en la Constitución y en este Código, en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral;
- b) Gozar de las garantías que este Código les otorga para realizar libremente sus actividades;
- c) Disfrutar de las prerrogativas y recibir el financiamiento público en los términos del artículo 41 de la Constitución General de la República y de este Código, para garantizar que los partidos políticos promuevan la participación del pueblo en la vida democrática, contribuyan a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hagan 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;
- d) Postular candidatos en las elecciones federales en los términos de este Código;
- e) Formar frentes y coaliciones, así como fusionarse, en los términos de este Código;
- f) Participar en las elecciones estatales y municipales, conforme a lo dispuesto en la fracción I del párrafo segundo del artículo 41 de la Constitución;
- g) Nombrar representantes ante los órganos del Instituto Federal Electoral en los términos de la Constitución y este Código;
- h) Ser propietarios, poseedores o administradores sólo de los bienes inmuebles que sean indispensables para el cumplimiento directo e inmediato de sus fines;
- i) Establecer relaciones con organizaciones o partidos políticos extranjeros, siempre y cuando se mantenga en todo momento su independencia absoluta, política y económica, así como el respeto irrestricto a la integridad y soberanía del Estado Mexicano y de sus órganos de gobierno;
- j) Suscribir acuerdos de participación con las agrupaciones políticas nacionales;
- y
- k) Los demás que les otorgue este Código.

Los derechos arriba citados se relacionan íntimamente con lo que consagra el artículo 41 de nuestra Carta Magna, en donde se precisa que los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Dentro del rubro de las obligaciones en el artículo 38 de COFIPE se delimitan las principales que son:

- a) Conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos;
- b) Abstenerse de recurrir a la violencia y a cualquier acto que tenga por objeto o resultado alterar el orden público, perturbar el goce de las garantías o impedir el funcionamiento regular de los órganos de gobierno;
- c) Mantener el mínimo de afiliados en las entidades federativas o distritos electorales, requeridos para su constitución y registro;
- d) Ostentarse con la denominación, emblema y color o colores que tengan registrados (tanto la denominación como el emblema y el color o colores que distinguen a un partido político, deben ser precisados en los estatutos y utilizados en forma continua y permanente en todos y cada uno de los actos que se realicen. El emblema y los colores registrados deben emplearse en la papelería del partido, así como en la propaganda que utilice y en los diversos actos en que participe);
- e) Cumplir sus normas de afiliación y observar los procedimientos que señalen sus estatutos para la postulación de candidatos (en los estatutos de los partidos deben preverse los mecanismos para la afiliación libre e individual de sus miembros, así como la determinación de sus derechos y obligaciones, tales como participar personalmente o por medio de delegados en las asambleas y convenciones e integrar los órganos internos. De igual manera, los estatutos deben establecer los procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos, entre los cuales se encuentran los órganos encargados de las finanzas);
- f) Mantener el funcionamiento efectivo a sus órganos estatutarios (los órganos directivos y ejecutivos de los partidos deben funcionar en forma permanente, así como celebrar reuniones periódicas y notificar al Instituto de la verificación de las mismas, mediante copia simple de las actas de las sesiones respectivas);
- g) Contar con el domicilio social para sus órganos directivos (para todo tipo de actuaciones jurídicas es indispensable que los partidos políticos cuenten con un domicilio social que sirva de sede a sus principales órganos estatutarios, sin perjuicio de que para los mismos efectos pueda establecer oficinas en los estados);
- h) Editar por lo menos una publicación mensual de divulgación, y otra de carácter teórico, trimestral (para cumplir con los fines que la Constitución les señala y fundamentalmente el de promover la participación del pueblo en la vida democrática, los partidos deben realizar actividades de difusión de sus programas de acción y tesis políticas, a fin de hacer posible la información y la divulgación de sus actividades y principios para un mejor conocimiento de la ciudadanía en general);
- i) Sostener por lo menos un centro de formación política (los partidos tienen como función primordial capacitar a sus cuadros y coadyuvar en la

- participación activa de sus militantes y simpatizantes en los procesos electorales, para lo cual debe contar con un centro de formación política);
- j) Publicar y difundir en las demarcaciones electorales en que participen, así como en los tiempos oficiales que les corresponden en las frecuencias de radio y en los canales de televisión, la plataforma electoral que el partido y sus candidatos sostendrán en la elección de que se trate. En este caso, el tiempo que le dediquen a la plataforma no podrá ser menor del 50% del que les corresponda;
 - k) Permitir la práctica de auditorías y verificaciones que ordene la comisión de consejeros a que se refiere el párrafo 6 del artículo 49 de este Código, así como entregar la documentación que la propia comisión le solicite respecto a sus ingresos y egresos;
 - l) Comunicar al Instituto Federal Electoral cualquier modificación a su declaración de principios, programa de acción o estatutos, dentro de los diez días siguientes a la fecha en que se tome el acuerdo correspondiente por el partido. Las modificaciones no surtirán efectos hasta que el Consejo General del Instituto declare la procedencia constitucional y legal de las mismas. La resolución deberá dictarse en un plazo que no exceda de 30 días contados a partir de la presentación de la documentación correspondiente (en ningún caso podrán hacerse una vez iniciado el proceso electoral);
 - m) Comunicar oportunamente al Instituto los cambios de su domicilio social o de los integrantes de sus órganos directivos;
 - n) Actuar y conducirse sin ligas de dependencia o subordinación con partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras, organismos o entidades internacionales y de ministros de culto de cualquier religión o secta;
 - o) Utilizar las prerrogativas y aplicar el financiamiento público exclusivamente para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, para sufragar los gastos de campaña, así como para realizar las actividades enumeradas en el inciso c) del párrafo I del artículo 36 de este Código;
 - p) Abstenerse de cualquier expresión que implique diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación o que denigre a los ciudadanos, a las instituciones públicas o a otros partidos políticos y sus candidatos, particularmente durante las campañas electorales y en la propaganda política que se utilice durante las mismas;
 - q) Abstenerse de utilizar símbolos religiosos, así como expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso en su propaganda;
 - r) Abstenerse de realizar afiliaciones colectivas de ciudadanos; y
 - s) Las demás que establezca este Código

La principal finalidad de cualquier entidad política, sea con registro ante el Instituto o sin él, consiste en fomentar el desarrollo del concepto de democracia y su consecuente fortalecimiento, lo cual invariablemente repercutirá en la vida social, política e incluso económica de la Nación. No puede existir la democracia en la vida política nacional, si no encuentra sus cimientos en determinadas instituciones indispensables, tal es el caso de los partidos y de las agrupaciones políticas, por ello es necesario garantizar que su actuar y su propia organización y administración se sujete a los principios constitucionales establecidos.

Para que efectivamente exista un nivel aceptable de afiliación partidista y con ello obtener el fortalecimiento de la figura de los partidos, es indispensable garantizar a los ciudadanos el respeto al sistema jurídico y asegurar la posibilidad legal de acceso al poder mediante su intermediación, esto creará un ambiente de certidumbre y credibilidad política y electoral.

Una de las obligaciones primordiales de los partidos consiste en la educación política; como eje fundamental de la vida política del Estado, los partidos son los encargados de alentar la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, lo cual se verá reflejado en el porcentaje de votación y en el interés general sobre los temas de la agenda nacional. Para fomentar el desarrollo político del pueblo, los partidos deben mantener una función educativa permanente por medio de centros de formación política que servirán de semillero para las futuras generaciones de líderes partidistas y posteriormente gobernantes con legitimidad académica y de mérito. Su obligación será editar publicaciones de divulgación de sus plataformas e ideas, así como de cuestiones teóricas relacionadas indudablemente con la estructura del partido que se trate, igualmente resulta de importancia la difusión de su plataforma electoral en los medios de comunicación masivos como lo son la radio y la televisión, pues mediante esta propaganda se captarán simpatizantes comprometidos con el quehacer político.

Uno de los principales problemas electorales en nuestro país es la poca participación ciudadana en los comicios, el abstencionismo provoca pérdida de recursos materiales y humanos si tomamos en cuenta la cantidad de dinero que se invierte en una elección para que culmine con éxito y la cantidad de horas-hombre que intervienen en el mismo. La discusión acerca de que la democracia es demasiado costosa, resulta por demás innecesaria si el objetivo principal es, como lo es actualmente en el sistema electoral mexicano, el respetar la voluntad de mayoría.

Cualquier régimen democrático puede ser validamente calificado en proporción al grado de participación real de la ciudadanía, por ello el fenómeno del abstencionismo debe ser objetivo principal de la educación cívica que los partidos políticos tienen obligación de dar a conocer y a su vez abatirla. La mejor manera de acabar con la apatía política, es robusteciendo los programas de educación política incluyendo un programa democrático realmente eficaz y que convenza a la ciudadanía de la credibilidad y necesidad de la figura de los partidos políticos.

Los partidos políticos deben promover que la ciudadanía acuda a las urnas a ejercer su derecho al voto, pues así elige un programa político de conformidad con el cual desea que se gobierne al país y confirma su decisión de que la democracia sea la norma básica de todo gobierno.

La obligación principal de los partidos es la de volverse indispensables en la vida cotidiana del país, es decir, fortalecer su presencia en todos los campos de acción y cubrir cabalmente todas y cada una de las áreas de oportunidad que

provee la ciudadanía, es decir, estar cerca de la gente dando solución a sus problemas sin caer en el populismo y sin violar la ley sino por el contrario, trabajar en los cimientos de la confianza y credibilidad, base fundamental del reconocimiento y aceptación de hecho. Sólo con una actitud incluyente y participativa, los partidos políticos recuperarán el lugar que indudablemente tienen.

“Los partidos políticos deben actuar y conducirse sin ligas de dependencia o subordinación con partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras o entidades internacionales y de ministros de cualquier religión o secta, obligación que tiene por objeto evitar que los partidos políticos nacionales se subordinen a ese tipo de organizaciones y de esta forma cancelar la posibilidad de que se dé una indebida penetración en los asuntos políticos del país, pero esta exigencia no implica, de manera alguna, que las agrupaciones políticas nacionales se aislen de la vida internacional, ya que en los términos del artículo 36 inciso i), los partidos políticos tienen derecho a establecer relaciones con organizaciones o partidos políticos extranjeros siempre y cuando se mantenga en todo momento su independencia absoluta, política y económica, así como el respeto irrestricto de la integridad y soberanía del Estado mexicano y de sus órganos de gobierno”¹⁵³

Los partidos políticos deben de tener respeto tanto a las mayorías como a las minorías, pues la democracia no trata de eliminar a las minorías para beneficio de la mayoría, ni presupone uniformidad en los criterios, sino se trata de establecer un justo medio y de consensar las decisiones para beneficio de todos. La mayoría respetará el derecho que tienen las minorías de existir y coexistir, es decir, la posibilidad de ser tomados en cuenta y de que mediante su trabajo y su labor de convencimiento, lleguen a convertirse en mayoría sin que medie ningún acto premeditado que lo impida. Las minorías también tienen un gran compromiso social, acatar la voluntad de la mayoría, pues en un sistema democrático solo la mayoría puede decidir. En el respeto mutuo entre mayorías y minorías radica la democracia, el atacarse o limitarse mutuamente solo produce la destrucción ineludible de la democracia.

Los lineamientos internos que le dieron existencia al partido deben preservarse pues son los verdaderos motivos de los militantes a afiliarse a determinado partido, pues si su plataforma o estatutos hubieran sido otros, quizá nunca se hubieran alcanzado los requisitos para constituirse como partido, además se encuentra muy relacionado con guardar los principios constitucionales en donde se establece que los partidos deben de respetar y acatar a la organización en sí, esto es, no puede haber modificaciones a su reglamentación interna si no se encuentran basadas en la voluntad de la mayoría de los afiliados y congruentes con el sistema jurídico en general; por la importancia y delicadeza del asunto, debe de existir una tercera persona encargada de calificar si la modificación que se trate se apega o no a las disposiciones positivas. Este tema cobra mayor relevancia si tomamos en consideración las cantidades de dinero que se encuentran en juego, el financiamiento público es determinante para el

¹⁵³ PATIÑO Camarena, Javier. *Op. cit.* Pág. 338.

funcionamiento de cualquier agrupación política, por ello deben cuidarse absolutamente todos los detalles cercanos a la preservación del registro.

La obligación de los partidos contenida en el citado artículo 38 inciso r), que establece que deberán abstenerse de realizar afiliaciones colectivas tiene como fin proteger una de las prerrogativas del ciudadano más importantes, la contenida en el artículo 35 fracción tercera de la Constitución que a la letra dice: "Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país"¹⁵⁴. Es decir, tiene por objeto facilitar que los ciudadanos, sin ningún tipo de presiones, participen activamente en las agrupaciones políticas.

4.2.4 Pérdida del registro.

El artículo 32 del COFIPE preceptúa que el partido político cuya votación sea menor al 2% en cualquiera de las elecciones federales ordinarias, ya sea la de diputados, senadores o Presidente de la República, le será cancelado el registro y en consecuencia perderá todos los derechos y prerrogativas que le confiere la ley.

Si un partido político no obtiene por lo menos el 2% de la votación emitida en alguna de las elecciones, esta situación no tendrá efectos respecto a los triunfos que sus candidatos hubiesen obtenido en las elecciones nacionales según el principio de mayoría relativa.

Si un partido político pierde su registro, no puede solicitarlo de nueva cuenta, si no hasta después de transcurrir por lo menos un proceso federal ordinario.

La resolución que establezca la pérdida del registro de un partido político, corresponde en algunos casos a la Junta General Ejecutiva y en otros al Consejo General.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 66, le corresponde a la Junta General Ejecutiva formular la declaratoria de pérdida del registro en los siguientes casos:

- No participar en un proceso electoral federal ordinario.
- No obtener en la elección federal ordinaria inmediata anterior, por lo menos el 2% de la votación emitida en alguna de las elecciones para diputados, senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
- No obtener por lo menos el 2% de la votación emitida en alguna de las elecciones federales ordinarias para diputados, senadores o Presidente, si participa coaligado, en términos del convenio celebrado al efecto.

¹⁵⁴ Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 35 fracción III.

La Junta General Ejecutiva del IFE deberá emitir la declaratoria correspondiente con base en los resultados de los cómputos y declaraciones de validez respectivas de los Consejos del Instituto, así como en las resoluciones que emita el Tribunal Electoral, y deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

El Consejo General resolverá de la pérdida del registro de un partido en los siguientes casos:

- Por haber dejado de cumplir con los requisitos necesarios para obtener el registro.
- Por incumplir de manera grave y sistemática a juicio del Consejo General del Instituto las obligaciones que le señala el Código.
- Por haber sido declarado disuelto por acuerdo de sus miembros conforme a lo que establecen sus estatutos.
- Por haberse fusionado con otro partido político en los términos de lo dispuesto por el artículo 65 del mismo Código.

Las dos primeras hipótesis presuponen una sanción, y por ello debe ser respetada la garantía de audiencia de los partidos, es decir, no se podrá resolver hasta en tanto intervenga la defensa del interesado. La resolución que se produzca deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación

4.3 Relación de los Partidos Políticos que cuentan con registro y de las Agrupaciones Políticas que aspiran al mismo.

Para el proceso electoral federal del año 2000, los partidos políticos nacionales que contaban con su registro fueron:

- Partido de Acción Nacional.
- Partido Revolucionario Institucional.
- Partido de la Revolución Democrática.
- Partido del Trabajo.
- Partido Verde Ecologista de México.
- Partido Auténtico de la Revolución Mexicana.
- Partido de Centro Democrático.
- Partido de la Sociedad Nacionalista.
- Partido Convergencia por la Democracia.
- Partido Alianza Social.
- Partido Democracia Social.

Como resultado del proceso electoral, perdieron su registro Partido de Centro Democrático, Partido Auténtico de la Revolución Mexicana y Democracia Social.

En las elecciones federales de 2003, se presentaron a la competencia:

- Partido de Acción Nacional.
- Partido Revolucionario Institucional.
- Partido de la Revolución Democrática.
- Partido del Trabajo.
- Partido Verde Ecologista de México.
- Partido de la Sociedad Nacionalista.
- Partido Alianza Social.
- Partido México Posible.
- Partido Liberal Mexicano
- Partido Fuerza Ciudadana.
- Partido Convergencia por la Democracia.

Perdiendo su registro: Sociedad Nacionalista; Alianza Social; México Posible; Liberal Mexicano y Fuerza Ciudadana.

Por lo que respecta a agrupaciones políticas nacionales, éstas deberán tener como objetivos primordiales: promover la participación del pueblo en la vida democrática y la difusión de la cultura política; entendiéndose como la información, los valores, las concepciones y las actitudes orientadas al ámbito específicamente político.

La constitución en su artículo 41, base III, párrafo 8, dispone que el IFE tenga a su cargo en forma integral y directa, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones políticas nacionales.

El COFIPE en su artículo 35, párrafo 7, señala que las agrupaciones políticas nacionales con registro tendrán derecho a recibir financiamiento público, para apoyo de sus actividades editoriales, de educación y capacitación política y de investigación socioeconómica y política.

Existe un Reglamento para el Financiamiento Público de las Agrupaciones Políticas Nacionales, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de marzo del año 2002.

El financiamiento público relativo al sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos nacionales para el año 2004 fue de \$1,785,830,186.02. El 2% de dicho importe asciende a la cantidad de \$35,716,603.72, mismo que constituye el fondo que deberá distribuirse entre las agrupaciones políticas nacionales que cuenten con registro de la siguiente manera: un 40% de forma igualitaria entre todas las agrupaciones que cuenten

con registro, y un 60% que se distribuirá de forma proporcional entre las agrupaciones que presenten comprobantes de los gastos realizados que tengan como objetivo coadyuvar al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, entendida como la información, los valores, las concepciones y las actitudes que se orientan hacia el ámbito específico político y serán exclusivamente las siguientes:

a) Educación y capacitación política. Estas actividades tendrán por objeto:

I. Inculcar en la población los valores democráticos e instruir a los ciudadanos en sus derechos y obligaciones;

II. La formación ideológica y política de sus asociados, que infunda en ellos el respeto al adversario y a sus derechos en la participación política; así como preparar la participación activa de sus militantes en los procesos electorales, fortaleciendo el régimen democrático.

b) Investigación socioeconómica y política. Con estas actividades se buscará la realización de estudios, análisis, encuestas y diagnósticos sobre los problemas nacionales y/o regionales que contribuyan, directa o indirectamente, a la elaboración de propuestas para su solución. Tales estudios deberán contener una metodología científica, que contemple técnicas de análisis que permitan verificar las fuentes de la información y comprobar los resultados.

c) Tareas editoriales. Estas deberán estar destinadas a la edición y producción de impresos, video grabaciones, medios ópticos y medios magnéticos, además de la edición de las actividades mencionadas en los párrafos precedentes. Las actividades relacionadas con los objetivos de coadyuvar al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, o bien de las publicaciones que las agrupaciones políticas están obligadas a realizar en los términos del inciso h) del párrafo 1 del artículo 38 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Para el año 2004, existen 75 agrupaciones políticas nacionales con registro ante el IFE, algunas de ellas enfrentan sanciones económicas por malos manejos en sus recursos. Las agrupaciones son:

1	ACCION AFIRMATIVA
2	ACCION REPUBLICANA
3	ACCION Y UNIDAD NACIONAL
4	AGRUPACION NACIONAL EMILIANO ZAPATA
5	AGRUPACION POLITICA AZTECA, A.C.
6	AGRUPACION POLITICA CAMPESINA
7	AGRUPACION POLITICA CAUSA CIUDADANA
8	AGRUPACION POLITICA DIANA LAURA

9	ALIANZA NACIONAL REVOLUCIONARIA, A.C.
10	ALTERNATIVA CIUDADANA 21
11	ARQUITECTOS UNIDOS POR MEXICO, A.C.
12	ASAMBLEA NACIONAL INDIGENA PLURAL POR LA AUTONOMIA
13	ASOCIACION CIUDADANA DEL MAGISTERIO
14	ASOCIACION DE PROFESIONALES POR LA DEMOCRACIA Y EL DESARROLLO
15	CAMPESINOS DE MEXICO POR LA DEMOCRACIA
16	CENTRO POLITICO MEXICANO
17	CIUDADANOS UNIDOS POR LOS DERECHOS HUMANOS (CUDH)
18	COMISION DE ORGANIZACIONES DEL TRANSPORTE Y AGRUPACIONES CIUDADANAS
19	CONCIENCIA POLITICA, A.C.
20	CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO INDIGENA, CONADI, A.C.
21	CONVERGENCIA SOCIALISTA
22	COORDINADORA CIUDADANA
23	COORDINADORA DE ACTIVIDADES DEMOCRATICAS INDEPENDIENTES, C.A.D.I.
24	CRUZADA DEMOCRATICA NACIONAL
25	DEFENSA CIUDADANA
26	DEMOCRACIA XXI
27	DEMOCRACIA Y EQUIDAD, A.C.
28	DIGNIDAD NACIONAL
29	DIVERSA AGRUPACION POLITICA FEMINISTA
30	EDUCACION Y CULTURA PARA LA DEMOCRACIA
31	ENCUENTRO SOCIAL
32	EXPRESION CIUDADANA
33	FAMILIA EN MOVIMIENTO
34	FORO DEMOCRATICO
35	FRENTE DEMOCRATICO DE AGRUPACIONES SOCIALES Y POLITICAS, A.C.
36	FRENTE INDIGENA CAMPESINO Y POPULAR
37	FRENTE NACIONAL DE PUEBLOS INDIGENAS Y COMUNIDADES MARGINADAS
38	FUERZA DEL COMERCIO
39	FUNDACION ALTERNATIVA, A.C.
40	GENERACION CIUDADANA, A.C.
41	HUMANISTA DEMOCRATA JOSE MARIA LUIS MORA
42	INICIATIVA XXI
43	INSTITUTO CIUDADANO DE ESTUDIOS POLITICOS, A.C.
44	INSTITUTO PARA EL DESARROLLO EQUITATIVO Y DEMOCRATICO
45	INTEGRACION PARA LA DEMOCRACIA SOCIAL
46	JACINTO LOPEZ MORENO, A.C.
47	JUNTA DE MUJERES POLITICAS, A.C.

48	MEXICANOS EN AVANCE POR EL DESARROLLO EQUITATIVO, A.C.
49	MEXICO LIDER NACIONAL, A.C.
50	MOVIMIENTO CAUSA NUEVA, A.C.
51	MOVIMIENTO CIUDADANO METROPOLITANO, A.C.
52	MOVIMIENTO DE ACCION REPUBLICANA
53	MOVIMIENTO DE EXPRESION POLITICA, A.C.
54	MOVIMIENTO INDIGENA POPULAR
55	MOVIMIENTO MEXICANO EL BARZON
56	MOVIMIENTO NACIONAL DE ORGANIZACION CIUDADANA
57	MOVIMIENTO NACIONAL INDIGENA, A.C.
58	MOVIMIENTO PATRIOTICO MEXICANO, A.C.
59	MUJERES EN LUCHA POR LA DEMOCRACIA
60	MUJERES Y PUNTO
61	NUEVA GENERACION AZTECA, A.C.
62	ORGANIZACION MEXICO NUEVO
63	ORGANIZACION NUEVA DEMOCRACIA
64	PLATAFORMA CUATRO
65	PRAXIS DEMOCRATICA
66	PROFESIONALES POR LA DEMOCRACIA, A.C.
67	RED DE ACCION DEMOCRATICA
68	RICARDO FLORES MAGON
69	SENTIMIENTOS DE LA NACION
70	UNIDAD OBRERA Y SOCIALISTA ¡UNIOS!
71	UNIDOS POR MEXICO
72	UNION NACIONAL INDEPENDIENTE DE ORGANIZACIONES SOCIALES "UNIDOS"
73	UNION NACIONAL SINARQUISTA
74	UNIVERSITARIOS EN ACCION
75	UNO

CAPÍTULO V LA FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO.

5.1 Prerrogativas de los Partidos Políticos.

En términos de lo dispuesto por el artículo 41 del COFIPE los partidos políticos nacionales tienen como principales prerrogativas:

- Tener acceso en forma permanente a la radio y televisión.
- Gozar del régimen fiscal que establece el código y las leyes de la materia.
- Disfrutar de las franquicias postales y telegráficas que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones.
- Participar del financiamiento público correspondiente a sus actividades.

Los tres primeros rubros se refieren al llamado financiamiento indirecto y el último rubro implica un financiamiento directo.

A) Prerrogativas en materia de radio y televisión.

Sin duda constituye el apoyo indirecto más importante que se otorga a los partidos políticos dada la importancia que tienen en las campañas electorales actuales los medios de comunicación, que tienden a sustituir el contacto directo con imágenes o sonidos.

La ampliación del sufragio, el crecimiento de la población, el aumento de la escolaridad superior y el desarrollo de la computación, condujeron a una mayor dependencia de los medios de comunicación, de ahí que los gastos por estos conceptos aumentan día con día.

Actualmente los partidos se preocupan más por la proyección y promoción de la imagen de los candidatos, fenómeno que resulta por demás costoso que absorbe la mayor parte de su financiamiento.

Acceso al tiempo oficial.

La principal función de los partidos políticos no es el participar en los procesos electorales, sino fomentar en toda la población, una educación política adecuada y eficaz para provocar que los ciudadanos sean defensores de sus derechos transformándose así la conciencia ciudadana de la colectividad.

Para cumplir cabalmente con sus funciones como educadores políticos, los partidos deben de contar con las herramientas indispensables que invariablemente el Estado tiene la obligación de proporcionar, para lo cual se regula el acceso a la radio y la televisión de manera permanente. Esta disposición tiene por objeto

facilitarles el camino para la difusión de sus principios ideológicos, programas de acción y plataformas electorales, así como de sus perspectivas de los problemas de la agenda nacional y sus posibles alternativas de solución.

Para el correcto ejercicio de esta prerrogativa, los partidos políticos deben sujetarse a lo que consagra la Constitución en su artículo sexto y la ley secundaria de los artículos 42 al 48.

La Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos y la Comisión de Radiodifusión del Instituto Federal Electoral, son los órganos encargados de la producción y difusión de los programas (tanto de radio como de televisión) en base a los guiones técnicos que al efecto proporcionan los mismos partidos. Igualmente le corresponde a la Dirección Ejecutiva el determinar fechas, canales, estaciones y horarios de programación, así mismo se encargará de su debida difusión.

La Comisión de Radiodifusión es presidida por el director ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos, y se integra por un representante designado por cada uno de los partidos quien tendrá facultades de decisión sobre la programación de su partido.

Del tiempo total que le corresponde al Estado en las frecuencias de radio y televisión, cada partido político disfrutará de quince minutos mensuales en ambos medios de comunicación. En procesos electorales, la mitad de ese tiempo debe ser utilizado para la difusión de sus plataformas electorales. No obstante lo anterior, los partidos pueden solicitar la transmisión de programas en cobertura regional que no excederán de la mitad del tiempo asignado a cada partido para sus programas de cobertura nacional.

Los partidos harán uso de su tiempo mensual en dos programas semanales. El orden de presentación de los programas se hará mediante sorteos semestrales.

Los partidos tendrán derecho a participar conjuntamente en un programa especial que coordinará la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos y que será transmitido por radio y por televisión dos veces al mes.

Los tiempos destinados a los programas de los partidos y del propio Instituto, tendrán preferencia dentro de la programación general en el tiempo estatal en la radio y la televisión.

“En esta materia reviste particular importancia la reforma legal de 1996 a través de la cual se delinean en el artículo 47 las bases conforme a las cuales los partidos políticos tendrán derecho a las transmisiones en radio y televisión, precisándose, en el párrafo tercero que el tiempo de transmisión y el número de promocionales se distribuirán entre los partidos con representación en el Congreso

de la Unión de la siguiente manera: el 30% en forma igualitaria y el 70% restante en forma proporcional a su fuerza electoral.

Con base en las consideraciones hechas valer, se puede decir que siendo los partidos políticos entidades fundamentales en la acción ideológica y política, el ejercicio de su derecho a difundir sus ideas en los medios de comunicación social debe contribuir a crear el medio ambiente propicio para que tenga una mayor observancia la libertad de expresión y su correlativo derecho a la información.

Así mismo se puede decir que la diversidad de opiniones expresada de manera regular por los partidos políticos en medios tan importantes como lo son la radio y la televisión, sumadas a otras fuentes generadoras de información, deben contribuir a que la opinión pública cuente con los medios adecuados para estar mejor informada al contar con una mayor variedad de puntos de vista."¹⁵⁵

Acceso al tiempo comercial.

Es derecho exclusivo de los partidos políticos contratar tiempos en radio y televisión para difundir mensajes orientados a la obtención del voto y sólo los candidatos podrán hacer uso de los tiempos que les asigne su partido o coalición.

En ese orden de ideas, la Secretaría Ejecutiva del Instituto solicitará a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes su intervención para que los concesionarios y permisionarios de la radio y la televisión (nacionales como estatales) le proporcionen un catálogo de horarios y sus tarifas correspondientes disponibles para su contratación por los partidos políticos para dos periodos, el primero del 1º de febrero al 31 de marzo del año de la elección, y el segundo del primero de abril y hasta tres días antes de lo señalado para la jornada electoral. Las tarifas no podrán ser superiores a las de la publicidad comercial.

Una vez puestos los catálogos a disposición de los partidos, les corresponde a éstos dirigir solicitud por escrito a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos para manifestarle su deseo de contratar determinado tiempo disponible. En el supuesto en que dos institutos políticos estén interesados en contratar tiempos en un mismo canal o estación, en los mismos horarios, la Secretaría Ejecutiva dividirá el tiempo total disponible entre los partidos interesados y el resultado será el tiempo que cada partido podrá contratar.

Los partidos pueden contratar tiempo en los medios de comunicación hasta por el límite que los concesionarios hayan dado a conocer como tiempo disponible para estos efectos.

¹⁵⁵ PATIÑO Camarena, Javier. *Op. cit.* Pág. 350.

Una vez realizado la asignación de los tiempos, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, dará a conocer los pormenores para que cada uno de los partidos lleve a cabo directamente la contratación respectiva. De la misma manera, la misma Dirección comunicará a cada uno de los concesionarios o permisionarios los tiempos y horarios que cada uno de los partidos está autorizado a contratar con ellos.

La Comisión de Radiodifusión realizará monitoreos muestrales de los tiempos de transmisión sobre las campañas de los partidos políticos en los espacios noticiosos e informará al Consejo General.

No se permitirá la propaganda en radio y televisión a favor o en contra de algún partido o candidato pagada por un tercero.

El Director Ejecutivo de la dirección arriba citada, deberá reunirse a más tardar el 15 de diciembre del año anterior a la elección con la Comisión de Radiodifusión y la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, para sugerir los lineamientos generales aplicables en sus noticiarios respecto de la información o difusión de las actividades de campaña de los partidos políticos.

B) Prerrogativas en materia fiscal.

Las prerrogativas en materia fiscal, constituyen una forma más de financiamiento público indirecto. De conformidad con el artículo 50 del COFIPE los partidos políticos no son sujetos de los impuestos y derechos siguientes:

- a) los relacionados con las rifas y sorteos, ferias, festivales y otros eventos que celebren previa autorización legal que tengan por objeto allegarse recursos para el cumplimiento de sus fines;
- b) sobre la renta, en cuanto a utilidades gravables provenientes de la enajenación de los inmuebles que hubiesen adquirido para el ejercicio de sus funciones específicas, así como los ingresos provenientes de donaciones en numerario o en especie;
- c) los relativos a la venta de impresos que editen para la difusión de sus principios, programas y estatutos y en general para su propaganda, así como por el uso de equipos y medios audiovisuales en la misma, y
- d) respecto a los demás que establezcan las disposiciones legales.

Cabe señalar que no obstante los partidos políticos son personas morales no contribuyentes en los términos de la Ley de Impuesto Sobre la Renta, se encuentran sujetos a diversas obligaciones de carácter fiscal relacionadas con las personas que presten un servicio personal subordinado a favor del partido, como por ejemplo: darlos de alta en el Registro Federal de Contribuyentes, retener y enterar el ISR, proporcionar la constancia de retenciones, etc.

C) Disfrutar de las franquicias postales y telegráficas, que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones.

De las franquicias postales y telegráficas solo podrán hacer uso los comités de los partidos desde el nivel nacional hasta el municipal, teniendo los comités nacionales el mayor rango de envío. Los partidos deberán acreditar dos representantes por cada comité, quienes se encargarán de despachar su correspondencia, propaganda y publicaciones, y otros dos acreditados para que se encarguen de los envíos telegráficos.

La Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, escuchando a los partidos, gestionará ante la autoridad competente el señalamiento de la oficina (s) en la que éstos harán los depósitos de su correspondencia, a fin de que sean dotadas de los elementos necesarios para su manejo. En la correspondencia de cada partido se mencionará de manera visible su condición de remitente.

Los envíos telegráficos solo se utilizarán en casos de apremio, y los textos de telegramas se ajustarán a las disposiciones de la materia.

5.2 Financiamiento Público.

Uno de los aspectos más importantes en la actualidad, es el financiamiento de los partidos políticos. "Este tipo de fenómenos se manifestó hasta más allá de la primera mitad del siglo XX, momento histórico en que aparece regulado jurídicamente el financiamiento a los partidos políticos en varios países, por ejemplo, Costa Rica en 1957, Alemania en 1959, Suecia en 1965. En nuestro país, es en 1963 cuando aparecen los primeros intentos legislativos para otorgar prerrogativas a los partidos políticos, evolución que encuentra su momento de mayor sistematización en las reformas constitucionales y legales de 1996."¹⁵⁶

Por financiamiento se entiende: "Proceso por medio del cual se canalizan recursos económicos o bienes y servicios hacia los partidos políticos, para posibilitarles el cumplimiento de los altos fines que tienen reservados en las sociedades contemporáneas, dentro de un Estado de Derecho. Este tipo de financiamiento existe en países que orientan su vida política de acuerdo a los principios de la democracia representativa, por lo que difícilmente puede darse en un estado totalitario, que se caracteriza por su falta de respeto a los derechos humanos".¹⁵⁷

¹⁵⁶ TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Apuntes de derecho electoral. Una contribución institucional para el conocimiento de la ley como valor fundamental de la democracia. Libro 1 Parte Primera. Introducción al derecho electoral, México, 2000, Texto Financiamiento de Partidos Políticos y candidatos por Francisco Bello Corona, pág. 330.

¹⁵⁷ BERLÍN Valenzuela, Francisco. Diccionario Electoral. Costa Rica, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, 1989, Voz: Financiamiento de Partidos Políticos.

“El financiamiento consiste en las aportaciones en dinero, especie o derechos que recibe un partido político para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las extraordinarias, sean provenientes de particulares o del Estado”.¹⁵⁸

Duverger sostiene que el nacimiento de los partidos en Inglaterra es producto de un proceso de corrupción a efecto de controlar las fuentes de financiación. En el año de 1714 se estableció el puesto de Secretario Político de la Tesorería, quien tenía demasiadas atribuciones financieras y disponía de los puestos del gobierno de una forma corrupta para controlar directamente a los miembros de su grupo. Esta situación refleja que uno de los problemas fundamentales desde los orígenes de los partidos, ha sido la forma de obtención de los recursos.

La evolución de los partidos se dirige hacia una estructura de cuadros, en donde el financiamiento depende de sus miembros que por lo general, son personajes con grandes recursos económicos. En contraste, aparecen los partidos de masas, en donde surge el pago de cuotas como un tipo de financiamiento democrático, que fomentaba la separación de los grandes intereses capitalistas rescatando la voluntad popular y que a su vez ayudó a solidificar la figura de los partidos políticos que llegaron a constituirse como instituciones muy poderosas.

En la búsqueda de una competencia equilibrada, desde el siglo XIX se comenzaron a expedir leyes para evitar abusos en la utilización de los recursos de los partidos, es el caso de la *Corrupt and Illegal Practices Act de 1883* que prohibió utilizar dineros para transportar a los votantes al lugar de la votación u ofrecerles algún tipo de comida o bebida.

Extrañamente, la legislación en pro del financiamiento público no apareció en los países de larga tradición democrática, sino que aparece en Costa Rica en 1957 y continuó en Alemania en 1959.

El financiamiento público se inició con el apoyo a los partidos durante las campañas electorales, posteriormente evolucionó la idea de que los partidos son entidades que deben de tener una actividad permanente de fomento a la cultura democrática y para cumplir con sus nuevas obligaciones se hace necesario el aumento de los recursos para su mantenimiento permanente, pero no a costa de la inequidad que provoca obtenerlos de fuentes particulares. Además existía el riesgo de que una vez alcanzado el poder, los intereses económicos influyeran en las decisiones importantes de la Nación, parcializando el actuar político a favor de unos cuantos.

Ramón Coratelo sostiene que toda financiación pública debe cumplir con tres premisas fundamentales que son “...la de la igualdad, la de la libertad y la del

¹⁵⁸ TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. *Op. cit.* Pág. 527.

derecho de los partidos pequeños a participar en la vida política con expectativas razonables.”¹⁵⁹. Además, apunta criterios que deben invariablemente de considerarse para la financiación de los partidos.

Primeramente, la condición de dualidad de los partidos. No son simples asociaciones de particulares, pero tampoco son órganos del Estado, por lo que deben de contar con dos vías de financiamiento; la privada, que lo mantendrá cercano a la gente que representa, y la pública que velará por la equidad, ninguna fuente de financiamiento deberá suplir a la otra, sino que deben de complementarse.

En segundo lugar, los límites a los ingresos y egresos, deben ir de la mano de la libertad de expresión, sobre todo los recursos que se obtienen por la vía privada, pues los límites no deben ser tan altos ni tan bajos. Este es uno de los puntos en donde se centra la discusión actual.

El tercer criterio se refiere al control de los recursos de los partidos, que implica la existencia de dos rubros: la rendición de cuentas y los órganos de control. La importancia de la rendición de cuentas es que los ciudadanos conozcan el origen de los recursos y así saber perfectamente cuáles intereses defenderá ese partido. Los órganos de control se refieren a la fiscalización de los recursos, los cuales deben aplicarse a los objetivos que plantea la constitución y no a acciones que atenten contra su naturaleza.

La importancia de los partidos políticos puede analizarse desde dos puntos de vista completamente válidos: como representantes de la voluntad popular y como entidades de interés público. Precisamente por éste último son merecedores a asegurar su existencia mediante fondos públicos.

El financiamiento público está constituido por la aportaciones que entrega el Estado a los partidos y puede ser por vía directa (ministraciones en dinero) o por vía indirecta (exenciones fiscales, franquicias postales, etc). La asignación de los recursos en México se basa en un principio mixto que consiste en una parte proporcional que pretende reconocer la fuerza electoral de cada partido, y otra parte igualitaria, que pretende garantizar el mínimo de oportunidades a todos los partidos para proponer su plataforma política.

La mayor parte del financiamiento se asigna por la vía proporcional, que favorece a los partidos con más arraigo en la población, pero sin dejar de lado la importancia de los partidos pequeños o de nueva creación, que sin duda cuentan con grandes áreas de oportunidad.

En México, el financiamiento público es fundamental para la supervivencia de los partidos, pues garantiza un mínimo de condiciones para que la competencia sea posible, provocando una mayor equidad en la asignación de los recursos. Así

¹⁵⁹ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. *Op. cit.* Pág. 30.

mismo, contribuye a dar credibilidad al sistema electoral, pues reduce la dependencia de los partidos respecto de grandes intereses privados, además de que contribuye a evitar prácticas ilegales como el lavado de dinero. El financiamiento público es indispensable para fortalecer el sistema de partidos, no obstante, resulta necesario asegurarse de que esos recursos se distribuyan y utilicen adecuadamente.

“El financiamiento público es el conjunto de recursos que aporta directa o indirectamente el Estado a los partidos políticos y candidatos, en forma de reembolso, subsidios o prestaciones, en periodos electorales, o los que aporta directa o indirectamente el Estado únicamente a los partidos, no a los candidatos, en forma de subvenciones o prestaciones, en periodos no electorales, para su funcionamiento normal, cotidiano y ordinario.”¹⁶⁰

Entre las muchas ventajas que representa el financiamiento de los partidos por medio de recursos públicos, encontramos como las principales: transparentar el origen de los recursos, garantizar la independencia de los partidos y mantener un rango de equidad en la competencia.

El financiamiento público de los partidos es por demás indispensables en épocas de plena instauración democrática.

En nuestra realidad política existe un fenómeno innegable, los partidos políticos son incapaces de mantenerse por sí solos mediante los recursos de origen privado (obviamente legales y sin presiones de intereses particulares). Así las cosas, el mayor porcentaje de los recursos de los partidos, son obtenidos por medio de la financiación pública. Este hecho pone de manifiesto que los partidos no tienen el entusiasmo de fortalecer los lazos con la sociedad civil que ayudaría a demostrar su capacidad organizativa y su nivel de presencia, simplemente no tienen necesidad de hacerlo.

5.2.1 Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes.

La Constitución establece en el artículo 41, fracción II, inciso a), que: El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el Órgano Superior de Dirección del Instituto Federal Electoral, el número de senadores y diputados a elegir, el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales. El 30% de la cantidad total que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70% restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el

¹⁶⁰ ALEMÁN Velasco, Miguel. *Op. cit.* Pág. 23.

porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

Congruentemente, el mismo código señala más adelante en el artículo 49, párrafo 7, inciso a), en sus diferentes fracciones que el Consejo General del Instituto Federal Electoral determinará anualmente, con base en los estudios que le presente el Consejero Presidente, los costos mínimos de una campaña para diputado, de una para senador y para la de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tomando como base los costos aprobados para el año inmediato anterior, actualizándolos mediante la aplicación del índice nacional de precios al consumidor, así como los demás factores que el propio Consejo determine. Que el costo mínimo de la campaña para diputado se multiplica por el total de diputados a elegir y por el número de partidos políticos nacionales con representación en las cámaras. El costo de una campaña para senador será multiplicado por el total de senadores a elegir y por el número de partidos políticos nacionales con representación ante las cámaras. El costo de una campaña para presidente será el costo mínimo de campaña para diputado multiplicado por el total de diputados a elegir por el principio de mayoría relativa, dividido entre los días que dura la campaña para diputado por este principio, multiplicándolo por los días que dura la campaña para presidente.

Al ser reconocidos constitucionalmente como entidades de interés público, resulta evidente que los partidos políticos tienen una función permanente para el desarrollo de una cultura democrática, por lo que necesitan recursos todo el tiempo, no solo en los procesos electorales.

Para el año 2004 el IFE determinó, en sesión celebrada el 29 de enero de 2004 publicado en el Diario Oficial el 10 de febrero de 2004, los costos mínimos de campaña para diputado, senador y presidente, la cantidad de \$343,400.01, \$694,149.66 y \$222,523,208.20, respectivamente.

La cámara de diputados se integra por 500 diputados y tienen representación seis partidos políticos nacionales: Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, del Trabajo, Verde Ecologista y Convergencia. Por tanto, el costo mínimo de una campaña para diputado, \$343,400.01, multiplicado por 500 curules y por 6 partidos políticos, da como resultado \$1,030,200,037.97. La cámara de senadores se integra por 128 senadores, por tanto, el costo mínimo de una campaña para senador, \$694,149.66, multiplicado por 128 escaños y por 6 partidos políticos, da como resultado \$533,106,939.84. El costo mínimo de campaña para diputado es la cantidad de \$343,400.01, el total de diputados a elegir por el principio de mayoría relativa son 300, los días que duró la campaña para diputado por el principio anterior, en el año 2003, fue de 75 días, y los días que duro la campaña para presidente, en el año 2000, fueron 162. Así las cosas, el costo mínimo de una campaña para presidente, resulta de multiplicar el costo mínimo de campaña de diputado, \$343,400.01, por 300 curules de mayoría relativa, posteriormente, dividir

el importe de la operación anterior entre 75 días que es lo que duró la campaña para diputado por este principio, y finalmente, multiplicarlo por 162 días que dura la campaña para presidente, lo que da como resultado \$222,523,208.20.

La suma de \$1,030,200,037.97 que representa los costos mínimos de campaña de diputado, más \$533,106,939.84 que representa los costos mínimos de campaña para senador, más el costo mínimo de la campaña para calculado en \$222,523,208.20, da como resultado \$1,785,830,186.02, monto que será el financiamiento público para el año 2004, por actividades ordinarias permanentes.

La aplicación de esta fórmula legal, implica que proporcionalmente se le otorguen más recursos económicos a los partidos que obtengan menor votación y menos a los partidos más fuertes en las urnas.

En términos del artículo 12, del COFIPE, se entenderá como votación nacional emitida, la que resulte de deducir de la votación total emitida, los votos a favor de los partidos políticos nacionales que no hayan obtenido el porcentaje necesario para participar en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional y los votos nulos.

PARTIDO POLITICO NACIONAL	VOTACION NACIONAL EMITIDA
PARTIDO ACCION NACIONAL	8,238,392
PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	9,276,958
PARTIDO DE LA REVOLUCION DEMOCRATICA	4,715,868
PARTIDO DEL TRABAJO	643,120
PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MEXICO	1,646,624
CONVERGENCIA	607,549
VOTACIÓN NACIONAL EMITIDA	25,128,511

Así las cosas, los montos que corresponden a cada partido político con representación en las cámaras del Congreso de la Unión, por financiamiento público para las actividades ordinarias permanentes para el año 2004, son:

PARTIDO	VOTOS	%	30% IGUALITARIO	70% FUERZA ELECTORAL	TOTAL
PAN	8,238,392	32.79	\$ 89,291,509.30	\$ 409,839,579.53	\$ 499,131,088.83
PRI	9,276,958	36.92	\$ 89,291,509.30	461,505,663.49	550,797,172.79
PRD	4,715,868	18.77	\$ 89,291,509.30	234,602,742.65	323,894,251.95
PT	643,120	2.56	\$ 89,291,509.30	31,993,625.74	121,285,135.05
PVEM	1,646,624	6.55	\$ 89,291,509.30	81,915,462.12	171,206,971.42

CONVERGENCIA	607,549	2.42	\$ 89,291,509.30	30,224,056.67	119,515,565.97
TOTAL	25,128,511	100.00	\$535,749,055.81	\$1,250,081,130.21	\$1,785,830,186.02

Cada partido político deberá destinar anualmente por lo menos el 2% del financiamiento público que reciba en este sentido, para el desarrollo de sus fundaciones o institutos de investigación.

Por otro lado, con fundamento en los artículos 42 al 46 del COFIPE, las cifras que corresponden a cada partido político con representación en las cámaras del congreso para apoyo de programas de radio y televisión en el año 2004, una vez aplicado el índice nacional de precios al consumidor y el factor de ajuste a la cantidad aprobada por el mismo rubro en el año 2003, son las siguientes:

IMPORTE TOTAL PRESUPUESTADO PARA 2004	APLICANDO EL FACTOR 0.972232875157925	ENTRE 6 PARTIDOS POLITICOS NACIONALES	ENTRE 12 MESES MINISTRACION MENSUAL EN 2003
\$ 1,098,952.00	\$ 1,068,437.26	\$ 178,072.88	\$ 14,839.41

5.2.2 Para gastos de campaña.

La Constitución establece en el artículo 41, fracción II, inciso b) que el financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, equivaldrá a una cantidad igual al monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año; y

En concordancia con lo anterior, el COFIPE establece en el artículo 49, párrafo 7, inciso b), fracciones I y II, lo siguiente:

- I. En el año de la elección, a cada partido político se le otorgará para gastos de campaña, un monto equivalente al financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año, y
- II. El monto para gastos de campaña se otorgará a los partidos en forma adicional al resto de las prerrogativas.

En ese sentido, en los años donde no haya actividad electoral, el rubro de financiamiento para gastos de campaña no se actualizará en ningún caso.

5.2.3 Por actividades específicas como entidades de interés público.

A este respecto, la Constitución en su artículo 41, fracción II, inciso c), lo siguiente: “Se reintegrará un porcentaje de los gastos anuales que eroguen los Partidos Políticos relativos a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales”.

Por otra parte, la ley secundaria establece en el artículo 49, párrafo 7, inciso c), fracciones I, II y III lo siguiente:

- I. La educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales de los partidos políticos nacionales, podrán ser apoyadas mediante el financiamiento público en los términos del reglamento que expida el Consejo General del Instituto;
- II. El Consejo General no podrá acordar apoyos en cantidad mayor al 75% anual, de los gastos comprobados que por las actividades a que se refiere este inciso hayan erogado los partidos políticos en el año inmediato anterior; y
- III. Las cantidades que en su caso se determine para cada partido, serán entregadas en ministraciones conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente.

Invariablemente, los partidos deberán de presentar la documentación comprobatoria, a partir de este año en original, de los gastos por ellos realizados y que sean efectivamente los contemplados por la ley para el efecto.

El Consejo General no podrá acordar apoyos en cantidad mayor al 75% anual, de los gastos comprobados que por estas actividades hayan erogado los partidos políticos en el año inmediato anterior.

Este tipo de financiamiento no depende de la presencia electoral de los partidos sino de los gastos que realicen en tareas que contribuyan a fortalecer el desarrollo político del país.

El financiamiento público para el año 2001 para ocho partidos y 44 agrupaciones políticas nacionales con registro, ascendió a dos mil 206 millones 569 mil 763 pesos y aunque no hubo elecciones federales ese año, los partidos políticos con registro recibieron un incremento casi del 50% para sus gastos ordinarios en relación a lo ejercido en el 2000. Las agrupaciones políticas nacionales con registro reciben por ley, 2% del financiamiento ordinario de los partidos políticos. Para el año 2001, en números cerrados, fue de 44 millones, 60% (27 millones) se reparte de manera proporcional a las actividades que ellos realizaron. El otro 40% se distribuye de manera igualitaria, independientemente de las actividades que cada una realiza. El dinero se repartió de la siguiente manera:

- Partido Acción Nacional 619 millones 250 mil 613 pesos.
- Partido Revolucionario Institucional 689 millones 794 mil 183 pesos.

- Partido de la Revolución Democrática 273 millones 198 mil 587 pesos.
- Partido del Trabajo 137 millones 992 mil 579 pesos.
- Partido Verde Ecologista de México 176 millones 310 mil 746 pesos.
- Convergencia por la Democracia 113 millones 638 mil 342 pesos.
- Alianza Social 98 millones 192 mil 354 pesos.
- Sociedad Nacionalista 98 millones 192 mil 354 pesos.

De acuerdo a las cifras dadas a conocer por el IFE, el financiamiento público a los institutos políticos ha tenido un crecimiento espectacular.

De acuerdo con los datos proporcionados por el IFE, en el año 2002 el financiamiento público por actividades específicas fue de 78, 620,891.60, y se distribuyó de la siguiente manera:

- Partido Acción Nacional 20, 607,006.57
- Partido Revolucionario Institucional 15,679,312.77
- Partido de la Revolución Democrática 9,553,116.06
- Partido del Trabajo 10,656,499.50
- Partido Verde Ecologista de México 2,455,500.00
- Convergencia 13,973,279.69
- Partido de la Sociedad Nacionalista 1,639,612.50
- Partido Alianza Social 4,056,562.50

En 1989 el financiamiento público total fue del orden de 7.29 millones de dólares estadounidenses, mientras que en el año 2000 fue de 322 millones de dólares. Es decir, los doce años de transición democrática supusieron un financiamiento en su último y decisivo año 44 veces superior al del primer año.

La asignación de recursos por este concepto, esta sujeta al Reglamento para el financiamiento público de las actividades específicas que realicen los partidos políticos como entidades de interés público, aprobado en sesión ordinaria del Consejo General del Instituto Federal Electoral celebrada el 12 de diciembre del 2001 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de marzo del año 2002, surtiendo efectos las últimas reformas a partir del primero de enero del año 2002.

Los partidos políticos nacionales deberán presentar ante la Secretaría Técnica de la Comisión de Prerrogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión, dentro de los treinta días naturales posteriores a la conclusión de cada trimestre, los documentos y muestras que comprueben los gastos erogados. Las actividades que reporten durante un trimestre solo serán aquellas que se pagaron y cobraron durante el mismo. El Secretario Técnico de la Comisión de Prerrogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión, contará con un plazo de cincuenta días naturales contados a partir de la presentación de la documentación correspondiente a cada trimestre, para solicitar las aclaraciones correspondientes, y los partidos a su vez contarán con quince días para solventarlas.

En sesión celebrada por el Consejo General del IFE el 29 de enero de 2004, se aprobaron las cantidades a otorgar a los partidos por concepto de actividades específicas de los partidos políticos nacionales como entidades de interés público, correspondiente a los dos primeros trimestres del ejercicio del año 2003. Sesión formalmente publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de febrero de 2004.

Los seis partidos políticos nacionales que conservan su registro tras las elecciones federales de 2003, solicitaron la devolución de \$80, 072, 972. 59. Esta cantidad fue debidamente analizada, llegando a la conclusión de que no todos los gastos reportados cumplen con los requisitos exigidos por el Reglamento correspondiente. El artículo 2.1 del citado Reglamento establece que las actividades específicas de los partidos políticos nacionales que podrán ser objeto de financiamiento público deberán tener como objetivos primordiales: promover la participación del pueblo en la vida democrática y la difusión de la cultura política; entendiéndose como la información, los valores, las concepciones y las actitudes orientadas al ámbito específicamente político y, deberán ser exclusivamente las siguientes:

a) Educación y capacitación política; dentro de este rubro se entenderán aquellas actividades que tengan por objeto:

I. Inculcar en la población los valores democráticos e instruir a los ciudadanos en sus derechos y obligaciones;

II. La formación ideológica y política de sus afiliados, que infunda en ellos el respeto al adversario y a sus derechos en la participación política; así como preparar la participación activa de sus militantes en los procesos electorales fortaleciendo el régimen de partidos políticos.

b) Investigación socioeconómica y política; estas actividades deben orientarse a la realización de estudios, análisis, encuestas y diagnósticos relativos a los problemas nacionales y/o regionales que contribuyan directa o indirectamente en la elaboración de propuestas para su solución, señalando la metodología científica que contemple técnicas de análisis que permitan verificar las fuentes de la información y comprobar los resultados obtenidos.

c) Tareas editoriales; estas tareas deberán estar destinadas a la edición y producción de impresos, video grabaciones, medios ópticos y medios magnéticos, así como a la edición de las actividades descritas. Dentro de este rubro, se incluyen aquellas actividades que tengan por objeto: promover la participación del pueblo en la vida democrática y la cultura política, y las publicaciones que los partidos políticos están obligados a realizar en los términos del inciso h), párrafo 1, artículo 38, del COFIPE.

Por citar algunos ejemplos, el PAN que fue el partido que más dinero solicitó por este concepto, reportó la cantidad de \$1, 150, 000. 00, amparado por

diversas facturas cuyos conceptos respaldan gastos efectuados por servicios de asesoría para la investigación política denominada Asesoría en el Marco Legal Financiero del PAN en los Estados; sin presentar el resultado o avance de la investigación, de la metodología científica y no presentaron el contrato de prestación de servicios correspondiente, como lo exige el Reglamento de la materia.

En ese mismo orden de ideas, el Partido del Trabajo, reportó por concepto de pago del periódico denominado "Trabajadores" un total de \$1, 531, 800.00, omitiendo anexar los estados de cuenta y copias de los cheques respectivos.

Igualmente, se reportan gastos indirectos, como los erogados por concepto de transportación o alimentos, obviamente relacionados con sus actividades específicas como entidades de interés público. Así mismo, son objeto de financiamiento los activos fijos que se adquieran para ese mismo efecto, el PRD anexó los gastos de adquisición de una fotocopidora que asciende a \$51, 984.02.

Los gastos indirectos solo serán objeto de financiamiento público hasta por un diez por ciento del monto total por actividades específicas autorizado para cada partido político nacional. Para los activos fijos solo se reembolsará la cantidad que resulte de multiplicar el porcentaje para depreciación de activos fijos establecido en la Ley del Impuesto Sobre la Renta y el resultado no podrá ser superior al 33% en los tres tipos de actividades.

Una vez realizadas todas las operaciones y analizando las solventaciones que en determinado momento, hubieren realizado los partidos a los requerimientos del IFE, se determina el monto de \$52,698,211.76, como el importe total del financiamiento público para las actividades específicas que realicen los partidos políticos nacionales como entidades de interés público para el ejercicio del año 2004 correspondiente a los dos primeros trimestres, distribuido de la forma siguiente:

PARTIDO POLITICO NACIONAL	FINANCIAMIENTO PUBLICO POR ACTIVIDADES ESPECIFICAS
PARTIDO ACCION NACIONAL	19,952,017.97
PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	16,653,729.20
PARTIDO DE LA REVOLUCION DEMOCRATICA	6,409,904.87
PARTIDO DEL TRABAJO	4,064,048.72
PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MEXICO	1,694,419.20
CONVERGENCIA	3,924,091.80
TOTAL	\$52,698,211.76

El monto de financiamiento público por concepto de actividades específicas que será reembolsado, en su caso, a los partidos que perdieron su registro (de la Sociedad Nacionalista, Alianza Social, Liberal Mexicano, México Posible y Fuerza Ciudadana) correspondiente a los dos primeros trimestres del ejercicio del año

2003, será determinado una vez que hayan quedado firmes las resoluciones del Consejo General correspondientes a la revisión de los informes anuales y de campaña correspondientes al ejercicio y al proceso electoral 2003, respectivamente, y se hayan realizado la compensaciones que en su caso procedan.

Así el criterio, los partidos políticos que perdieron su registro, evidentemente no recibirán financiamiento público por actividades permanentes, pero sí recibirán reembolsos a cantidades reportadas por tratarse derechos generados con anterioridad a la pérdida del registro.

5.3 Financiamiento Privado.

“El financiamiento privado es el primero en ocurrir históricamente y es generado por las contribuciones de los miembros y simpatizantes de los partidos políticos y refleja la aceptación que tienen ante el grupo social, al tiempo que responde a las actividades desarrolladas por los partidos. En distintos casos se ha podido establecer que, una vez consolidado un sistema de partidos estable y democrático, el financiamiento público tiende a disminuir su presencia relativa frente a las aportaciones privadas, tal como se constata en el caso español. El financiamiento privado se puede presentar actualmente como un mecanismo para solventar la moderna crisis de los partidos y recuperar sus vínculos con los grupos de a sociedad. No obstante que en México el financiamiento privado tiene actualmente un carácter complementario, ciertamente juega un papel importante”.¹⁶¹

El financiamiento privado permite fomentar la participación ciudadana y reforzar la confianza en la figura de los partidos políticos, promoviéndose así la democracia. No obstante la privatización de recursos de los partidos tiene sus riesgos. Puede posibilitar la injerencia indeseable de grupos poderosos, así como desequilibrar las condiciones de la competencia. Por lo anterior es indispensable evitar que la equidad que se logró obtener por medio del financiamiento público, se pierda por la colaboración de capital privado.

“El estudio de este sistema, en el primer caso, se reduce al análisis de las medidas que de una u otra forma estimulan o reducen y limitan la libertad, por una parte, de los partidos, para obtener recursos en el sector privado y, por otra, de los particulares, para contribuir al financiamiento de aquéllos.”¹⁶²

El objetivo a alcanzar es estimular los donativos individuales y múltiples y no las aportaciones grandes. Según disposición expresa en el artículo 49 párrafo 4, las aportaciones en dinero que los simpatizantes realicen a los partidos

¹⁶¹ TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. *Op. cit.* Pág. 542.

¹⁶² ALEMÁN Velasco, Miguel. *Op. cit.* Pág. 19.

políticos, serán deducibles del Impuesto Sobre la Renta, hasta en un monto del 25%

“El modelo de deducibilidad de impuestos regresiva; esto es, entre más se aporte, menos deducción porcentual se obtiene, bien puede constituirse en un medio para fomentar que afiliados y militantes contribuyan al desarrollo de los partidos de su preferencia, sin correr el peligro de que los grandes donantes se vean beneficiados por tal disposición. O bien, pudiera establecerse un porcentaje de deducibilidad razonable, acordado tanto por los partidos políticos como por el gobierno”.¹⁶³

En los países en que predomina este tipo de financiamiento, principalmente los anglosajones, los partidos políticos son concebidos como canales organizados, por medio de los cuales los intereses económicos, sociales y políticos pretenden tomar el gobierno para beneficio propio, es decir, los sectores directamente interesados en defender sus intereses a través de los órganos del estado por medio de un partido político, no la sociedad en su conjunto, deben de ser los que aporten todos los recursos económicos que sean necesarios. Partiendo de esta concepción, el financiamiento público es visto como muralla que impide escuchar las demandas de la sociedad.

5.3.1 Por la militancia.

Los partidos obreros fueron los primeros que utilizaron este tipo de financiamiento, en contraste con la burguesía y sus enormes ingresos mercantilistas. Posteriormente, este sistema fue adoptado por partidos de diferente conformación social y económica.

El COFIPE en su artículo 49, párrafo 11, inciso a), establece las reglas a las que debe de sujetarse este tipo de financiamiento, las mismas son las siguientes:

- a) El financiamiento general de los partidos políticos y para sus campañas que provengan de la militancia estará conformado por las cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, por las aportaciones de sus organizaciones sociales y por las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas conforme a las siguientes reglas:

Los recursos que aporten las personas arriba señaladas, obviamente pueden consistir en dinero o en especie y siempre deben respaldarse con recibos

¹⁶³ MIRÓN, Rosa María y Valdés Leonardo (coordinadores). Congreso Nacional de Ciencia Política, Partidos y Elecciones. UAM, IFE y Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, México, 1996, pág. 321.

foliados; cuando se trate de aportaciones en especie, se deberá incluir la información relativa al bien aportado y el criterio que se utilizó para su valuación.

La fracción primera del inciso que se comenta establece que: “El órgano interno responsable del financiamiento de cada partido deberá expedir recibo de las cuotas o aportaciones recibidas, de los cuales deberá conservar una copia para acreditar el monto ingresado”. Para controlar el flujo de las aportaciones, los partidos deben de expedir recibos foliados de manera consecutiva que incluyan el lugar donde fueron emitidos, el tipo de campaña, a favor de quien se expide, el monto, la fecha y la firma y nombre del funcionario que lo autorizó.

La fracción segunda prescribe que “Cada partido político determinará libremente los montos mínimos y máximos y la periodicidad de las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, así como los aportaciones de sus organizaciones, y...”. Esta reglamentación se debe a que constituye un aspecto de la vida interna de los partidos, por ello se les confiere la responsabilidad de establecer los tiempos, montos y obligatoriedad de las aportaciones de sus afiliados y organizaciones.

La fracción tercera regula “Las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas tendrán el límite que fije el órgano interno responsable del manejo del financiamiento de cada partido”. Igualmente se trata de un asunto íntimamente relacionado con la vida interna de los institutos políticos, sin embargo, debe tenerse presente la regla genérica del límite del 0.05% que, como máximo, puede aportar cualquier persona que cumpla con los lineamiento que establece la propia ley.

“Esta es la forma más común en que un partido obtiene recursos para la actividad que realiza si bien es insuficiente su cobertura total, teniendo más un significado simbólico de reafirmación partidista que el de una fuente de aprovisionamiento económico adecuado en la mayoría de los partidos políticos...No obstante, se observa que el cumplimiento del pago de cuotas no es una constante en los afiliados, lo que hace que los partidos actúen con gran tolerancia para hacerlas efectivas, manifestando reducido interés por aplicar sus estatutos a quines no lo hacen, pues en caso contrario, correrían el riesgo de ver mermada considerablemente su membresía.”¹⁶⁴

5.3.2 De simpatizantes.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en el multicitado artículo 49, párrafo 11, inciso b), establece lo siguiente:

¹⁶⁴ BERLÍN Valenzuela, Francisco. *Op. cit.* Págs. 309 y 310.

- b) El financiamiento de simpatizantes estará conformado por las aportaciones o donativos, en dinero o en especie, hechas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por las personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país, que no estén comprendidas en el párrafo 2 de este artículo. Las aportaciones se deberán sujetar a las siguientes reglas:...

Las personas que se encuentran impedidas por sí o por interpósita persona para realizar cualquier tipo de aportación a los partidos son los siguientes:

- a) Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de los Estados, y los Ayuntamientos, salvo los establecidos en la ley;
- b) Las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizados o paraestatales, y los órganos de gobierno del Distrito Federal;
- c) Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras;
- d) Los organismos internacionales de cualquier naturaleza;
- e) Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta;
- f) Las personas que vivan o trabajen en el extranjero; y
- g) Las empresas mexicanas de carácter mercantil.

Los servidores públicos que destinen de manera ilegal, fondos bienes o servicios que tengan a su disposición en virtud de su cargo cometerán un delito electoral contemplado en el Código Penal Federal.

En vista de que la participación en los asuntos políticos del país se encuentra prohibida para los extranjeros con fundamento en el artículo 33 de la Constitución, a fin de evitar injerencias también se prohíbe recibir donativos de cualquier persona extranjera sea física o moral.

Las iglesias y los ministros de cualquier culto religioso tiene prohibido hacer contribuciones a los partidos, pues su finalidad es fomentar la fe, no la política.

Las aportaciones de las empresas mercantiles se encuentran prohibidas, toda vez que pueden ser contratadas por la administración pública o bien fungir como concesionarios de cualquier obra pública.

La fracción primera del artículo 49 inciso b) establece que: "Cada partido político no podrá recibir anualmente aportaciones en dinero de simpatizantes por una cantidad superior al diez por ciento del total del financiamiento público para actividades ordinarias que corresponda a todos los partidos políticos". Cantidad realmente alta que complica la fiscalización, al tiempo que promueve la injerencia de grupos organizados dentro de los partidos y el posible flujo de recursos ilegales

Por otra parte, la fracción segunda del mismo artículo establece que: "De las aportaciones en dinero deberán expedirse recibos foliados por los partidos

políticos en los que se harán constar los datos de identificación del aportante, salvo que hubieren sido obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública, siempre y cuando no impliquen venta de bienes o artículos promocionales. En el caso de colectas, sólo deberá reportarse en el informe correspondiente el monto total obtenido. Las aportaciones en especie se harán constar en un contrato celebrado conforme a las leyes aplicables;...". Para llevar un control exacto del dinero que se recibe, los partidos deben de expedir recibos foliados de manera consecutiva que incluyan el lugar donde fueron emitidos, el tipo de campaña, a favor de quien se expide, el monto, la fecha y la firma y nombre del funcionario que lo autorizó. Así mismo, los ingresos en especie, también deberán respaldarse mediante recibos foliados y los contratos correspondientes acompañándose del criterio de valuación respectivo.

La tercera fracción señala que: "Las aportaciones en dinero que realice cada persona física o moral facultada para ello, tendrán un límite anual equivalente al 0.05% del monto total de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes otorgado a los partidos políticos, en el año que corresponda;..."

La fracción cuarta señala: "Las aportaciones en dinero podrán realizarse en parcialidades y en cualquier tiempo, pero el monto total aportado durante un año por una persona física o moral no podrá rebasar, según corresponda los límites establecidos en la fracción anterior, y..."

Finalmente la fracción quinta: "Las aportaciones de bienes muebles o inmuebles deberá destinarse únicamente para el cumplimiento del objeto del partido político que haya sido beneficiado con la aportación"

Las aportaciones en dinero que los simpatizantes realicen a los partidos políticos, serán deducibles del Impuesto Sobre la Renta, hasta en un monto del 25%.

5.3.3 Autofinanciamiento.

El autofinanciamiento se constituye por los ingresos que los partidos obtienen de sus actividades promocionales, tales como conferencias, espectáculos, juegos y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y de propaganda utilitarias así como cualquier otra similar que realicen para allegarse fondos, las que estarán sujetas a las leyes correspondientes a su naturaleza. El órgano interno responsable del financiamiento de cada partido político reportará los ingresos obtenidos por este concepto en los informes respectivos.

"Este tipo de ingresos deberán estar apoyados en un control por cada evento que realice y, de acuerdo con el reglamento que establece los lineamientos

correspondientes, deberá contener la siguiente información: número consecutivo, tipo de evento, forma de administrarlo, fuente de ingresos, control de folios, números y fechas de las autorizaciones legales para su celebración, importe total de los ingresos brutos obtenidos, importe desglosado de los gastos, ingreso neto obtenido y nombre y firma del responsable del evento".¹⁶⁵

5.3.4 Por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

El artículo 49, párrafo 11, inciso d) prescribe: Para obtener financiamiento por rendimientos financieros los partidos políticos podrán crear fondos o fideicomisos con su patrimonio o con las aportaciones que reciban, adicionalmente a las provenientes de las modalidades del financiamiento señaladas en el presente artículo. El financiamiento por rendimientos financieros se sujetará a las siguientes reglas:

- I. A las aportaciones que se realicen, a través de esta modalidad, les serán aplicables las disposiciones contenidas en los párrafos 2 y 3, y en la fracción III del inciso b) de este párrafo y demás disposiciones aplicables a este Código y las leyes correspondientes, atendiendo al tipo de operación realizada;
- II. Los fondos y fideicomisos que se constituyan serán manejados a través de las operaciones bancarias y financieras que el órgano responsable del financiamiento de cada partido político considere conveniente, con excepción de la adquisición de acciones bursátiles; y
- III. Los rendimientos financieros obtenidos a través de esta modalidad deberán destinarse para el cumplimiento de los objetivos del partido político.

La ley faculta a los partidos para allegarse de los elementos necesarios y así obtener ingresos adicionales que faciliten el cumplimiento de sus obligaciones, sin embargo, esta modalidad es muy susceptible de malos manejos, se presta a la especulación lo que resulta notoriamente contrario a los fines de los partidos políticos, por ello se tiene un control más o menos estricto. De acuerdo al reglamento que establece los lineamientos correspondientes, los ingresos que se obtengan por este concepto se deberán controlar con los estados de cuenta que emitan las instituciones bancarias o financieras, así como con actos constitutivos o modificatorios de las operaciones financieras de los fondos o los fideicomisos correspondientes, independientemente de que todas estas operaciones se encuentren también reguladas por las leyes espaciales de la materia.

De la fracción primera se desprende que no pueden participar en la constitución de los fondos o fideicomisos, las dependencias, organizaciones o personas que de antemano tienen prohibido realizar aportaciones o donaciones a

¹⁶⁵ TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. *Op. cit.* Pág. 548.

los partidos políticos, así como el impedimento que tienen para solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades y recibir aportaciones de personas anónimas o no identificadas, así mismo aplica el límite general para realizar aportaciones en dinero (0.05% del monto total del financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes).

Cada partido político debe de contar con un órgano interno responsable del manejo financiero de sus recursos, que sea responsable desde la obtención de los dineros hasta la aplicación de los mismos, así las cosas, debe contar con la estructura administrativa necesaria para que exista un responsable de las negociaciones que se realicen con las instituciones financieras legalmente autorizadas.

Indiscutiblemente, los recursos que se obtengan por el concepto en comento, deben de aplicarse para los fines inherentes a los partidos, como puede ser el desarrollo de la cultura democrática, pues su objeto de constitución no es la especulación comercial o intereses netamente mercantilistas.

“Es cierto que la celebración de elecciones periódicas para elegir representantes populares supone un gasto considerable, pero así mismo resulta claro que es preferible que se gaste en el fortalecimiento de las instituciones democráticas y republicanas a cualquier ahorro que pueda generar una atmósfera dictatorial”.¹⁶⁶

En México no existe una legislación como en otros países, donde se obliga a las personas a desvincularse de sus intereses empresariales, por trabajar en ellas o bien por ser socios activos de las mismas, antes de ocupar algún puesto público. Existen casos concretos en el gabinete de empresarios ampliamente reconocidos que ahora forman parte del equipo de Vicente Fox, tal es el caso de Xóchitl Gálvez o Javier Usabiaga.

5.4 Supervisión del financiamiento de los Partidos Políticos.

Debido a la falta de costumbre en la presentación de informes pormenorizados sobre los ingresos y egresos de los partidos, el Instituto Federal Electoral a través de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, consideró oportuno organizar cursos para los responsables de las finanzas de los partidos, en donde se dieran respuesta a las principales dudas, se dieron recomendaciones contables y se dieron a conocer los procedimientos, formas de revisión y criterios que se utilizarían para el proceso de fiscalización.

¹⁶⁶ PATIÑO Camarena, Javier. *Op. cit.* Pág. 339.

Para complementar lo anterior, el COFIPE en el artículo 49-A, párrafo 2, inciso b), establece un mecanismo que permite a la autoridad y a los partidos, corregir errores y omisiones y realizar las aclaraciones pertinentes durante el proceso de revisión, a efecto de respetar la garantía de audiencia en caso de que proceda alguna sanción. En determinado caso que la autoridad electoral detecte algún problema en los informes presentados por los partidos, la comisión lo comunicará oficialmente al partido para que éste en un término de diez días presente la información complementaria o realice las aclaraciones necesarias.

La reforma de 1996 al COFIPE estableció el carácter permanente de la tarea fiscalizadora y confirió amplias atribuciones a la Comisión de Fiscalización en el artículo 49-B, entre las que se encuentran: elaborar lineamientos para la presentación de informes, ordenar la práctica de auditorías a las finanzas de los partidos y ordenar visitas de verificación con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de los informes.

5.4.1 Informes anuales y de campaña.

La presentación de los informes sobre el origen y destino de los recursos que manejan todos los partidos, se encuentra regulado por el artículo 49-A párrafo I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Los partidos políticos deberán presentar ante la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, los informes del origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier tipo de financiamiento, en donde se establezca claramente su destino y aplicación. Estos informes se presentan en dos momentos: anuales y de campaña.

Los informes anuales deberán presentarse a más tardar dentro de los 60 días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporta. Serán contemplados los ingresos totales y gastos ordinarios que se hayan realizado durante el año que se trate.

En contraste, los informes de campaña deberán presentarse a más tardar dentro de los 60 días siguientes contados a partir del día en que concluyan las campañas electorales y serán por cada una de las campañas en las respectivas elecciones (es decir, un informe por su candidato a la presidencia, tantos informes como fórmulas de candidatos a senadores o diputados por el principio de mayoría relativa hubiesen registrado), desglosando los gastos que el partido político y el candidato hayan realizado en el ámbito territorial que se trate. Deberán de reportarse el origen, monto y destino de los recursos que se hayan utilizado para financiar los gastos de propaganda, los gastos operativos de campaña y en general los gastos de propaganda en prensa, radio y televisión.

El reglamento que establece los lineamientos correspondientes, señala que los egresos que deberán ser reportados en los informes de campaña serán los que se realicen durante el período comprendido entre la fecha de registro de los candidatos en la elección que se trate y hasta el día en que finalicen las campañas electorales, correspondientes a los siguientes rubros:

a) Gastos de propaganda: los ejercidos en bardas, mantas, volantes o pancartas que hayan de utilizarse, permanecer en la vía pública o distribuirse durante el periodo de las campañas electorales; renta de equipos de sonido, o locales para la realización de eventos políticos durante el periodo de las campañas electorales; propaganda utilitaria que haya de utilizarse o distribuirse durante el periodo de las campañas electorales, y otros similares;

b) Gastos operativos de campaña: comprenden los sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material y personal, viáticos y otros similares, que hayan de ser utilizados o aplicados durante el periodo de las campañas electorales; y

c) Gastos de propaganda en prensa, radio y televisión: comprenden los ejercidos en cualquiera de estos medios tales como mensajes, anuncios publicitarios y sus similares, tendientes a la obtención del voto, difundidos durante el periodo de las campañas electorales

Queda claro que la obligación de los partidos debe ejecutarse mediante un órgano interno responsable de la administración de su patrimonio y recursos económicos y de ello deberá conocer la Secretaría Técnica de la Comisión de Fiscalización.

Los informes también deben de contemplar los dineros que reciban por concepto de financiamiento público y su aplicación efectiva en los rubros que contempla la propia ley.

Los partidos deben de contar con los soportes documentales originales necesarios y tener a disposición de la Comisión de Fiscalización la información que en determinado momento requiera, puede ser que la entregue físicamente o bien, permitiendo el acceso a sus oficinas al personal de la Comisión para entregar la documentación que se solicite, incluso sus estados financieros. La Comisión podrá determinar la realización de verificaciones selectivas de la documentación comprobatoria de los ingresos y gastos de los partidos.

En la Gaceta del Instituto deberán publicarse los informes anuales de los partidos (artículo 49-A, párrafo 2, inciso g) III del COFIPE).

La Comisión de Fiscalización contará con 60 días para revisar los informes anuales y con 120 para los informes de campaña. Si durante la revisión se observan irregularidades se le notificará al partido interesado para que en un término de 10 días manifieste lo que a su derecho convenga. Al vencimiento de

este plazo, la Comisión elaborará un proyecto, que someterá al Consejo General para imponer las sanciones que en su caso procedan, que por lo menos deberá contener:

- La conclusión de la revisión.
- Errores u omisiones encontradas.
- Las rectificaciones hechas por los partidos.

La resolución que se tome, puede ser impugnada ante el Tribunal Electoral. Una vez que se haya confirmado el dictamen, o teniendo el resultado final de la impugnación, la resolución debe de publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

En la revisión de los informes anuales correspondientes al ejercicio de 2002 se revisaron, entre otros, los Egresos reportados por todos los partidos políticos en el rubro correspondientes a "Transferencias de Recursos" a los Comités Directivos Estatales o equivalentes que provinieran del financiamiento público otorgado a los partidos políticos nacionales por el Instituto Federal Electoral, así como los recursos obtenidos en todo el territorio nacional, en los términos de la normatividad aplicable.

La Comisión de Fiscalización informó a los partidos políticos que las entidades federativas que habían sido seleccionadas para la revisión fueron Nayarit y Quintana Roo.

El procedimiento de revisión y dictamen de los Informes Anuales se realizó en cuatro etapas: en la primera etapa se realizó una revisión de gabinete en la que se detectaron los errores y omisiones de carácter técnico que presentaban los informes anuales, a fin de solicitar a los partidos políticos las aclaraciones correspondientes; en la segunda etapa se determinaron las pruebas selectivas a realizar a todos los partidos políticos; en la tercera etapa se realizó una verificación de la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado por los partidos políticos en sus informes anuales; por último, se procedió a la elaboración del dictamen respectivo para su presentación al Consejo General del Instituto.

Durante la primera etapa de la revisión fueron detectadas diversas omisiones de carácter técnico en los informes de los partidos políticos. En consecuencia, les fueron solicitadas las aclaraciones y rectificaciones correspondientes en términos del artículo 49-A, párrafo 2, inciso b) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En la segunda etapa la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas determinó, con fundamento en lo establecido en el artículo 19.3 del Reglamento aplicable, realizar pruebas de auditoría a todos los partidos políticos, entre las que destacan:

Una revisión preliminar constante en:

- Presentación de informes en tiempo (una vez presentados los informes anuales los partidos políticos sólo podrán realizar modificaciones como consecuencia de rectificaciones derivadas del oficio de errores y omisiones de los informes).
- Documentación que se remitirá con los Informes (estados de cuenta bancarios de las cuentas identificadas en el reglamento de la materia publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de enero de 2003).
- Balanzas de comprobación.
- Un registro de las aportaciones en dinero y en especie que en un ejercicio haga cada persona física y moral.
- Relaciones de las personas que recibieron reconocimientos por actividades políticas
- Inventario físico a todos sus bienes.

Comprobación General.

- Determinar los errores y omisiones.
- Solicitar aclaraciones respectivas y revisarlas.
- Revisar que los saldos coincidan.

Ingresos.

- Verificar que la información que proporcionen los partidos políticos por financiamiento público coincida con los registros de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos.
- Verificar que todas las cuentas bancarias reportadas estén a nombre del partido político y sean manejadas mancomunadamente.
- Corroborar contra los estados de cuenta bancarios, los ingresos percibidos por este concepto.
- Comprobar que las aportaciones de los militantes y organizaciones adherentes, no rebasen los límites establecidos por el propio partido y se ajusten a los criterios internos del mismo.
- Verificar la autenticidad y legalidad de las transferencias realizadas.
- Verificar la toma del inventario físico que efectuó el partido político y verificar que los bienes se utilicen para el objeto del partido.

Egresos.

- Verificar que los pagos al personal del partido político estén sujetos a las disposiciones fiscales y de seguridad social.
- Verificar las declaraciones de pago del impuesto sobre la renta.
- Verificar que todo pago que rebase 100 Salarios Mínimos General se haya realizado con cheque.

- Verificar que los gastos menores por concepto de viáticos y pasajes se encuentren comprobados con bitácoras que cumplan con los requisitos estipulados y no sobrepasen el límite establecido.
- Verificar que los egresos por pasajes y viáticos correspondientes a viajes realizados al extranjero, así como los gastos efectuados se encuentren acompañados de evidencias que justifiquen el objeto partidista del viaje realizado.
- Verificar que los cheques por concepto del gasto por concepto de investigación socioeconómica y política y tareas editoriales hayan sido efectivamente pagados.
- Verificar la toma del inventario físico que efectuó el partido político.
- Verificar la autenticidad y legalidad las transferencias a campañas electorales locales o a los Comités Estatales.
- Revisar la autenticidad y legalidad de los egresos efectuados con los apoyos para la producción de programas de Radio y T.V.
- Verificar que el 2% del financiamiento para el sostenimiento de actividades Ordinarias Permanentes se haya destinado para el desarrollo de fundaciones o institutos de investigación.

La tercera etapa de la revisión, consistió en la verificación de toda la documentación presentada por los partidos políticos como sustento de sus informes anuales, con el propósito de comprobar la veracidad de lo reportado en ellos.

El personal de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos revisó cada uno de los documentos presentados por los partidos políticos con base en pruebas selectivas. Del reconocimiento y análisis de todos los documentos, se extrajeron los datos que conforman el Dictamen.

Una vez obtenidos los resultados se comunican al partido para que manifieste lo que a su derecho convenga en un plazo de 10 días hábiles.

Vencido el plazo, la Secretaría Técnica de la Comisión de Fiscalización, elaboró los informes de auditoría correspondientes a la revisión del informe anual de cada partido político, de conformidad con lo establecido en el artículo 21.1 del Reglamento aplicable. Con base en tales informes, la Comisión de Fiscalización procedió a la elaboración del respectivo Dictamen Consolidado.

En relación con las irregularidades encontradas en la revisión de los Informes anuales por la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, y que se ponen a consideración del Consejo General del Instituto, resultan aplicables las disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que a continuación se transcriben en su parte conducente:

ARTÍCULO 39

1. El incumplimiento de las obligaciones señaladas por este Código se sancionará en los términos del Título Quinto del Libro Quinto del presente ordenamiento.

2. Las sanciones administrativas se aplicarán por el Consejo General del Instituto con independencia de las responsabilidades civil o penal que en su caso pudieran exigirse en los términos de la ley a los partidos políticos, las agrupaciones políticas, dirigentes y candidatos.

ARTÍCULO 269

1. Los partidos políticos y las agrupaciones políticas, independientemente de las responsabilidades en que incurran sus dirigentes, miembros o simpatizantes, podrán ser sancionados:

- a) Con amonestación pública;
- b) Con multa de 50 a 5 mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal;
- c) Con la reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el período que señale la resolución;
- d) Con la supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento que les corresponda, por el período que señale la resolución;
- e) Con la negativa de registro de las candidaturas;
- f) Con la suspensión de su registro como partido político o agrupación política, y
- g) Con la cancelación de su registro como partido político o agrupación política.

2. Las sanciones a que se refiere el párrafo anterior, podrán ser impuestas cuando:

- a) Incumplan con las obligaciones señaladas en el artículo 38 y demás disposiciones aplicables de este Código;
- b) Incumplan con las resoluciones o acuerdos del Instituto Federal Electoral;
- c) Acepten donativos o aportaciones económicas de las personas o entidades que no estén expresamente facultadas para ello o soliciten crédito a la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades, en contravención a lo dispuesto por el artículo 49, párrafos 2 y 3, de este Código;
- d) Acepten donativos o aportaciones económicas superiores a los límites señalados en el artículo 49, párrafo 11, inciso b), fracciones III y IV, de este Código;
- e) No presenten los informes anuales o de campaña en los términos y plazos previstos en los artículos 35 y 49-A de este Código;
- f) (...)
- g) Incurran en cualquier otra falta de las previstas en este Código.

3. Las sanciones previstas en los incisos d), f) y g) del párrafo 1 de este artículo, sólo podrán imponerse cuando el incumplimiento o infracción sea grave o reiterada. La violación a lo dispuesto en el inciso o) del párrafo 1 del artículo 38 de

este Código, se sancionará, si la infracción se comete durante las campañas electorales, con multa y la suspensión total o parcial de la prerrogativa prevista en el inciso c) del párrafo 1, del artículo 47 de este mismo ordenamiento, y sólo con multa si la misma se cometiere en cualquier otro tiempo.

ARTÍCULO 270

1. Para los efectos del artículo anterior, el Instituto Federal Electoral conocerá de las irregularidades en que haya incurrido un partido político o una agrupación política.

(...)

5. El Consejo General del Instituto Federal Electoral, para fijar la sanción correspondiente, tomará en cuenta las circunstancias y la gravedad de la falta. En caso de reincidencia se aplicará una sanción más severa.

6. Las resoluciones del Consejo General del Instituto, podrán ser recurridas ante el Tribunal Electoral, en los términos previstos por la ley de la materia.

7. Las multas que fije el Consejo General de Instituto, que no hubiesen sido recurridas, o bien, que fuesen confirmadas por el Tribunal Electoral, deberán ser pagadas en la Dirección Ejecutiva de Administración del Instituto en un plazo improrrogable de quince días contados a partir de la notificación. Transcurrido el plazo sin que el pago se hubiere efectuado, el Instituto podrá deducir el monto de la multa de la siguiente ministración del financiamiento público que corresponda.

La ley no contempla ninguna disposición acerca de la publicidad de los informes y resoluciones relativas a las finanzas de los partidos políticos, salvo el hecho de que las resoluciones del Consejo General del IFE o en su caso, del Tribunal Electoral, sean publicadas en el Diario Oficial.

5.4.2 Topes a los gastos de campaña.

La figura de los topes a los gastos de campaña surge de la necesidad de hacer pareja la competencia electoral y así evitar que quienes cuenten con mayores posibilidades económicas logren ventajas injustas, en consecuencia fomentar que los partidos pequeños o los de nueva creación, cuenten con los recursos suficientes para poder exponer sus ideas y su plataforma.

La legislación mexicana establece topes de gastos de campaña a cada candidato. Es decir, no es el partido el que en su conjunto está limitado a rebasar cierto límite, sino que cada candidato, dependiendo del puesto por el que compita, no debe sobrepasar el límite establecido. Ello evita que el partido concentre todos

los recursos en la elección más importante y logra que la competencia sea efectivamente equitativa.

No forman parte de los gastos de campaña los gastos destinados a su operación ordinaria y para el sostenimiento de sus órganos directivos y de sus organizaciones.

ELECCIÓN DE PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.

De conformidad con el artículo 182-A, párrafo 4, inciso a), fracción I, del COFIPE para la elección de presidente de la República se deben de seguir las siguientes reglas:

- a) Para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a más tardar el día último de noviembre del año anterior al de la elección, procederá en los siguientes términos:
 - l) El tope máximo de gastos de campaña, será la cantidad que resulte de multiplicar por 2.5, el costo mínimo para la campaña de diputado fijado para efectos del financiamiento público en los términos del párrafo 7, inciso a), fracción I, del artículo 49 de este Código, actualizado al mes inmediato anterior, por 300 distritos, dividida entre los días que dura la campaña para diputado y multiplicándola por los días que dura la campaña para Presidente.

Para ilustrar el artículo anterior, desglosaremos cómo se determinó el tope a los gastos de campaña para la elección federal de 2000. Tomaremos como base el costo mínimo de campaña para la elección de diputados de mayoría relativa determinado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral para el año de 1999 que fue de \$268,095.55, esta cantidad debe incrementarse con base en el índice nacional de precios al consumidor determinado por el Banco de México que en el 2000 fue del 10.22%, obteniendo como resultado la cantidad de \$295,494.91, ésta cifra se multiplica por 2.5 resultando \$738.737.27, y ésta, a su vez, se multiplica por los 300 distritos, obteniendo la cantidad de \$221'621,182.50; esta cifra se divide entre 73, por considerarse que serían los días que duraría la campaña de diputados de mayoría relativa, obteniéndose la cantidad de \$3'035,906.60, cifra que se multiplica por 162 días que duraría la campaña electoral para presidente de la República; siendo la cifra final \$491'816,870.75, cantidad que fue considerada como tope máximo de gastos de campaña para presidente de la República para el año 2000.

Para hacer el cálculo de los días que durarán las campañas para diputados y para presidente respectivamente, se toma como punto de partida que el plazo para registro de candidatos es del uno al quince de abril del año de la elección, la sesión de registro de candidaturas se realiza dentro de los tres días siguientes, es

decir, como límite el dieciocho de abril y en consecuencia el inicio de la campaña sería el diecinueve de abril y concluiría el veintiocho de junio, en vista que el código establece que las campañas deben de concluir tres días antes de celebrarse la jornada electoral (que para el 2000 fue el 2 de julio) la duración de esta campaña efectivamente fue de setenta y tres días. El mismo procedimiento aplica para la elección de presidente, solo que en este caso las fechas se adelantan y la campaña en el 2000 comenzó desde el diecinueve de enero y concluyó el veintiocho de junio, y por ende la duración de la misma es más larga, 162 días.

ELECCIÓN DE DIPUTADOS.

Para la determinación del tope de gastos de campaña para la elección de diputados, el artículo 182-A, párrafo 4, el inciso b), fracción I, establece al efecto:

b) Para la elección de diputados y senadores, a más tardar el día último de enero del año de la elección, procederá en los siguientes términos.

I. El tope máximo de gastos de campaña para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa, será la cantidad que resulte de multiplicar por 2.5, el costo mínimo de la campaña para diputados que se haya fijado para efectos del financiamiento público, actualizado al mes inmediato anterior, y...

Como ya se había establecido, el tope para los gastos de campaña de la elección de diputados por el principio de mayoría relativa actualizada para el año de 1999 fue de \$295,494.91, esta cantidad debe de multiplicarse por 2.5 obteniéndose como resultado final \$738,737.27 que representa el tope máximo a erogar. (Las cifras manifestadas fueron debidamente publicadas en el Diario Oficial de la Federación en fecha trece de diciembre de 1999).

ELECCIÓN DE SENADORES.

En el caso de los senadores, las reglas quedan establecidas en la fracción II del mismo artículo que se analiza, que al efecto establece: "Para cada fórmula en la elección de senadores por el principio de mayoría relativa, el tope máximo para gastos de campaña, será la cantidad que resulte de multiplicar el costo mínimo de la campaña para senadores que se haya fijado para efectos del financiamiento público, actualizado al mes inmediato anterior, por 2.5 y por el número de distritos que comprenda la entidad de que se trate. En ningún caso el número de distritos a considerar será mayor de veinte.

El costo mínimo de campaña para la elección de senadores de mayoría relativa para 1999 (debidamente actualizada por el índice nacional de precios al

consumidor determinado por el Banco de México) fue de \$597,314.17, que multiplicada por 2.5 da como resultado la cantidad de \$1'493,285.42, la cual debe de multiplicarse por el número de distritos que comprenda la entidad de que se trate, tomando en consideración que el número máximo será de veinte. Por ejemplo, en el Distrito Federal existen 30 distritos pero como el máximo que establece la ley para el cálculo es veinte, el tope máximo de gastos de campaña por fórmula es \$29,865,708.40.

“¿Cuáles son los elementos que componen al ‘costo mínimo de campaña’ (en adelante CMC) para un diputado?:

- 1). Sueldos y compensaciones a personal administrativo contratado.
- 2). Costo de arrendamiento de un local para oficina.
- 3). Costo de arrendamiento de un vehículo.
- 4). Consumo de combustible.
- 5). Costo de instalación de una línea telefónica.
- 6). Costo del servicio telefónico.
- 7). Papelería y artículos de escritorio.
- 8). Gastos de instalación de línea eléctrica.
- 9). Importe de consumo de energía eléctrica.
- 10). Costo de propaganda a través de mantas.
- 11). Importe de propaganda con pintura en bardas.
- 12). Gasto de propaganda utilizando volantes.
- 13). Utilización de pancartas con propaganda.
- 14). Arrendamiento de equipo de sonido para vehículo.
- 15). Alquiler de equipo de sonido para eventos abiertos.
- 16). Importe de renta de locales cerrados.
- 17). Costo de propaganda utilitaria.

En lo que toca al CMC para senador, su determinación abarca los mismos rubros pero ampliados pues la geografía de su campaña es más vasta, y se adicionan gastos de hospedaje y alimentación.”¹⁶⁷

De acuerdo con la ley, dentro de los topes de campaña quedan comprendidos los gastos por concepto de propaganda genérica (mantas, pancartas, eventos en lugares alquilados, propaganda utilitaria, etc.); propaganda en prensa, radio y televisión (mensajes y anuncios publicitarios); y operación de la campaña (sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material de personal y otros similares). Como contrapartida, no se consideran dentro de los topes los gastos realizados por los partidos para su operación ordinaria y para el sostenimiento de sus órganos directivos y organizaciones.

¹⁶⁷ INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. CENTRO DE ASESORÍA Y PROMOCIÓN ELECTORAL. La financiación de la política en Iberoamérica. Pág. 337.

A continuación se presenta un cuadro comparativo con los topes de gastos de campaña en 1994, 1997 y el año 2000. Cabe señalar, que los topes calculados para 1994 se integraron con base en la legislación vigente en ese año. Los topes que se presentan de 1997 y el año 2000 se calcularon con base en la legislación electoral actual.

Los topes correspondientes a la elección de diputado se presentan de manera individual, es decir, constituyen los límites de los gastos que puede realizar un solo diputado en campaña. Los topes de senador constituyen el monto global por fórmula de senador en todo el país. Cabe recordar que los montos varían de una entidad a otra dependiendo del número de distritos con los que cuenta la entidad. Finalmente, el tope de gastos de campaña para presidente constituye el límite de gastos que puede realizar un candidato a la presidencia de la República en su campaña electoral.

	1994	1997	2000
DIPUTADO	925,075.91	676,091.52	738,737.27
SENADOR	255,067,968.02	176,265,567.95	404,660,348.82
PRESIDENTE	134,460,560.34	443,017,867.69	491,816,870.75

5.4.3 Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas.

El párrafo 6 del artículo 49 del Código Electoral establece que para la revisión de los informes que los partidos políticos presenten sobre el origen y destino de sus recursos, así como para la vigilancia del manejo de sus recursos, se constituye la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, que funciona de manera permanente y contará con el apoyo y soporte de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE, cuyo titular fungirá como secretario técnico de la propia comisión.

El artículo 49-B párrafo 2 del COFIPE establece las atribuciones de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas. Dicha Comisión será precedida por el secretario técnico de la Dirección ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral. Entre sus principales facultades se encuentran:

- a) Elaborar lineamientos para la presentación de los informes sobre los recursos de los partidos y agrupaciones políticas.
- b) Establecer los lineamientos para que partidos y agrupaciones políticas lleven el registro de sus ingresos y egresos y de la documentación comprobatoria sobre el manejo de sus recursos.

- c) Vigilar que los recursos de partidos y agrupaciones políticas se apliquen a los conceptos que señala la ley.
- d) Solicitar a partidos y agrupaciones políticas, cuando lo considere conveniente, un informe detallado sobre sus ingresos y egresos.
- e) Revisar los informes que sobre los recursos de partidos y agrupaciones políticas se presenten.
- f) Ordenar, en los términos de los acuerdos del Consejo General, la práctica de auditorías directamente o por medio de terceros, a las finanzas de partidos y agrupaciones políticas.
- g) Ordenar visitas de verificación a partidos y agrupaciones políticas para corroborar información.
- h) Someter a consideración del Consejo los dictámenes que se formulen con motivo de auditorías o verificaciones.
- i) Informar al Consejo de las irregularidades en que hubiesen incurrido partidos y agrupaciones políticas y en su caso, de las sanciones que a su juicio procedan.
- j) Asesorar a los partidos para el cumplimiento de sus obligaciones.

La Comisión de Fiscalización tiene como facultades elaborar lineamientos con bases técnicas para la presentación de los informes del origen y monto de los ingresos que los partidos políticos y las agrupaciones políticas reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación, y establecer lineamientos para que los partidos políticos y las agrupaciones políticas lleven el registro de sus ingresos y egresos y de la documentación comprobatoria sobre el manejo de sus recursos.

Es atribución de la Comisión de Fiscalización desahogar las quejas y procedimientos administrativos oficiosos sobre el origen y la aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos políticos, de conformidad con lo establecido en el párrafo 4 del artículo 49-B del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En el mundo actual, nadie discute el papel que desempeñan los partidos en la integración del poder político, tanto que en los tiempos modernos la democracia se concibe como una democracia de partidos. Son órganos esenciales para conservar la estabilidad en el gobierno y son los más poderosos en el juego político que se da en la sociedad al mantener el monopolio de la nominación de los candidatos para los cargos de elección popular.

Los términos "fiscal" y "fiscalizar" derivan de la expresión latina *fiscus*, como se denominaba entre los romanos el "tesoro público". De ahí que por fiscalizar se entiende la vigilancia de la gestión del tesoro público, es decir, implica controlar, vigilar, supervisar e inspeccionar.

Aplicado lo anterior a la materia electoral, la fiscalización consiste en el ejercicio de todos aquellos medios de vigilancia y control electorales.

Dentro del campo del financiamiento público encontramos diferentes problemas cuya importancia varía según las lagunas de las leyes, tanto federales como locales; el hecho de que existan disposiciones para la asignación de los recursos en los dos niveles de gobierno representa un área de oportunidad que debe de tener una solución pronta.

En el derecho electoral mexicano se plantea la existencia de partidos políticos nacionales que tendrán derecho a participar también en las elecciones locales y en su caso municipales, pero igualmente contempla que en la vida interna de la mayoría de las entidades federativas del país, se formen institutos políticos que actúen exclusivamente en la entidad que se trate, consecuentemente se regulan prerrogativas entre las que se encuentra el financiamiento público.

La asignación del financiamiento público por parte de las autoridades estatales se realiza bajo las mismas condiciones tanto a los partidos nacionales como a los estatales, atendiendo al principio de imparcialidad, no obstante que la naturaleza de los dos partidos sea completamente diferente, el partido que cuenta con un registro nacional, se rige por las leyes federales, en cambio los partidos reconocidos en el ámbito local, solo pueden participar en los procesos estatales y se rige por leyes locales.

El problema se agrava por el hecho de que todos los ingresos que reciba el partido nacional, deben controlarse por leyes federales y la fiscalización local se ve limitada por la imposibilidad práctica de delimitar los gastos que se realicen con dinero federal o local.

Para solucionar este problema resulta necesario delimitar la naturaleza del patrimonio de los partidos: si se considera como patrimonio-afectación, se admite la posibilidad de que un solo partido pueda tener distintos patrimonios como fines se proponga y por ende responder del financiamiento que reciba tanto a nivel federal como local, esta medida facilitaría la fiscalización de los recursos, pero a cambio de graves problemas administrativos y de estructura de los partidos. Si se considera al patrimonio de los partidos en base a la teoría del patrimonio-personalidad, donde el patrimonio es una universalidad indisoluble, el control de los gastos, debe de revisarse con fundamento en las leyes federales y solo intervendría el ámbito local cuando fuera necesario fijar los topes a las campañas y verificar la legalidad de los gastos; además sería necesaria una cooperación estrecha entre los órganos electorales locales y federales para evitar posibles desviaciones, pero actualmente resulta fundamental respetar la soberanía de los estados y revisar hasta dónde la autoridad electoral puede o no fiscalizar los ingresos y egresos de los partidos destinados exclusivamente a las elecciones locales. Indudablemente resulta necesario considerar a los partidos como una unidad con personalidad jurídica, y no como entes divididos en el número de entidades en que participan.

Agravando el problema, el artículo 116 constitucional en ninguna de sus fracciones establece que los recursos públicos deben de prevalecer sobre los de

origen privado en los procesos electorales locales, fenómeno que constituye una fuga en la fiscalización de recursos.

El tope máximo de aportaciones que puede realizar cualquier persona a un partido político, no debe de exceder del 0.05% del monto total del financiamiento público, según lo establece la legislación federal, pero en este monto total es importante agregar lo que por el mismo concepto se recibe de las autoridades locales.

En materia de financiamiento y fiscalización de los recursos de los partidos políticos, sea financiamiento público o privado, se debe de partir invariablemente del principio de la desconfianza, pero tratando de simplificar trámites y establecer una correcta colaboración entre niveles de gobierno, para no distraer o estropear las actividades esenciales de los partidos. Una alternativa para facilitar la actuación de los órganos revisores, sobre todo los partidos políticos que cuentan con registro nacional, es disponer que la revisión exhaustiva de los ingresos y egresos se haga a nivel federal, con el apoyo de las autoridades locales, pero considerando al patrimonio de los partidos como uno solo evitando que la responsabilidad se diluya en los trámites engorrosos y poco claros.

Desde el proceso federal de 1994, la inconformidad no fue el fraude electoral, sino la necesidad de una competencia más justa y equitativa que permita condiciones económicas favorables para todos los competidores. La reforma de 1996 modificó las bases para otorgar el financiamiento público y garantizó el acceso permanente de los partidos en los medios de comunicación; se equilibraron las condiciones de la competencia al repartir un mínimo igualitario pero al mismo tiempo, reconociendo la fuerza electoral de cada instituto.

“Por paradójico que parezca, fiscalizar y transparentar los recursos de los partidos era una demanda política constante de todos los partidos. Para la oposición, la fiscalización traería como consecuencia dar certeza a la ciudadanía de que la competencia electoral se apegaba a la ley y que el partido mayoritario no recibiría más apoyos que los que estaban claramente explícitos en la legislación. Para el partido mayoritario, la fiscalización representaba la oportunidad de demostrar que sus finanzas eran transparentes y que no participaba en los procesos con ventajas adicionales que le permitían ganar. Con ello, adquiriría mayor sentido el establecimiento de topes a los gastos de campaña y una autoridad legítima se encargaría de realizar esa verificación y de informar a la ciudadanía de lo que ocurriera durante el proceso electoral (que a partir de 1997 ya no sería el Secretario de Gobernación). Evidentemente, fiscalizar adecuadamente los recursos de los partidos se convirtió en un reto fundamental del Instituto Federal Electoral para 1997.”¹⁶⁸

¹⁶⁸ OROZCO Enriquez, J. Jesús (compilador). Administración y Financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de derecho electoral. T. II, México, TEPJF, IFE, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, (Serie Doctrina Jurídica No. 13) pág. 707.

De acuerdo con los datos oficiales dados a conocer por el IFE, la acción fiscalizadora pasó de auditar 16% de los recursos ejercidos en 1994, a revisar en 1997 el 77% de los mismos.

El hecho de fiscalizar constituye un verdadero acto de molestia y por ello resulta por demás incómodo y difícil de llevarlo a cabo. Se ha convertido en una constante en toda sociedad que se precie de ser democrática, pues los recursos económicos de los partidos son determinantes para el resultado de las elecciones y por ende determina quienes gobernarán a toda una Nación y qué intereses serán prioritarios.

La motivación principal de fiscalizar los recursos de los partidos, consiste en garantizar una verdadera equidad en los procesos electorales y que absolutamente todos los procedimientos que utilicen los partidos para la obtención del voto, sean apegados a la ley. Quizá el punto más importante sea el hecho de demostrar a la sociedad que el dinero público se está utilizando de manera adecuada y para los fines previstos en la legislación y no para intereses particulares que nada tengan que ver con la esencia democrática de los partidos políticos.

La fiscalización de los recursos en México es un tema por demás difícil, pues la certeza de que los votos realmente son determinantes en una elección y el olvidar la idea del fraude electoral, son fenómenos nuevos para la sociedad mexicana, que en vez de representar una ventaja, constituye un verdadero problema para la autoridad electoral, pues los propios partidos no están familiarizados con la idea de sanciones económicas por deficiencias en la presentación de sus informes. De hecho, antes de la reforma de 1996, no existía una comisión que se encargara de verificar los datos proporcionados por los partidos y las "sanciones" que llegaba a imponer el Tribunal Electoral eran por demás simbólicas y no atemorizaban a nadie.

Es necesario mucho trabajo para cambiar la perspectiva de los partidos sobre la cultura de la rendición de cuentas, más que determinar multas estratosféricas por omisiones que en no muchas ocasiones se deben a la falta de una estructura administrativa dentro de los partidos, es indispensable fomentar la conciencia en el manejo de los recursos, tanto públicos como privados, situación en la cual la ciudadanía jugaría un papel por demás importante cuando acuda a las urnas a emitir su voto, que beneficiaría a quienes administran correctamente el patrimonio que les fue confiado.

Fortalecer el sistema de partidos debe ser una prioridad en la Agenda Nacional, en consecuencia fomentar un aparato administrativo eficiente capaz de responsabilizarse de las cuentas claras, con lo que se fortalecería la relación con la sociedad, punto de origen de toda organización política que pretenda trascender.

La misma autoridad electoral, se encuentra en un proceso de aprendizaje en la fiscalización, ideando instrumentos más eficaces para comprobar y supervisar algunos aspectos de las finanzas de los partidos, pues sus facultades aumentaron y actualmente esta obligada a emitir y votar el dictamen donde se apliquen las sanciones correspondientes, por lo que necesita optimizar su estructura administrativa ante el aumento de trabajo y el recorte presupuestal.

La fiscalización de los recursos es una responsabilidad por demás delicada, puesto que esta en juego no solo el prestigio de la autoridad electoral, sino la imagen de los partidos

“Quizá el tema más complejo, que deliberadamente no se abordó en este trabajo tiene que ver con las sanciones a que debe hacerse merecedor un partido político que incurra en faltas graves. Aquí se enfrenta una paradoja: no existe ningún procedimiento en las leyes mexicanas a través de cual un partido que incurra en falta y que a su vez haya ganado la elección, pierda el puesto de representación popular que obtuvo. Simplemente los tiempos que implica el trabajo cuidadoso y responsable de la fiscalización harían eso imposible de aplicar. Sin embargo, con los procedimientos actuales se ha avanzado mucho en hacer transparentes a la sociedad los ingresos y egresos de los partidos. Seguramente existen mecanismos alternativos. Con todo, el camino por el que ha optado México resultó adecuado para iniciar la solución a un problema que está presente en muchas de las democracias modernas”.¹⁶⁹

Ciertamente, las sanciones que actualmente se han presentado en el ámbito electoral mexicano, significan un buen principio para el fortalecimiento de la cultura de la efectiva rendición de cuentas, pero el camino es muy largo y repleto de obstáculos que representan fuertes intereses políticos, que solo con el tiempo y con la participación activa de la ciudadanía podrán encontrar buen rumbo.

Las nuevas reglas para el financiamiento público, en unión con la disminución de los topes de campaña y su fiscalización, jugaron un papel importantísimo en la transformación del presidencialismo y la hegemonía del partido predominante y la consolidación de un sistema de partidos competitivo.

La regulación financiera vigente, busca no solo controlar el efecto que la fuerza económica de ciertos agentes puede ejercer sobre la política, sino crear condiciones equitativas por medio del incremento sustancial del subsidio público a los partidos.

Gracias a las nuevas reglas de financiamiento, público o privado, los partidos cuentan con posibilidades reales de erogar montos significativos más cercanos al tope de campaña, todo esto en pro de la competitividad. El dinero ayuda pero no garantiza el éxito.

¹⁶⁹ *Ibidem*. Pág. 724.

La divulgación pública de los informes de los gastos de campaña, en un medio de difusión de mayor impacto que la Gaceta del IFE, podría ser un instrumento muy poderoso para transparentar los recursos de los partidos, facilitar la supervisión de la autoridad electoral, aumentaría el interés de la opinión pública en el tema y resultaría un punto determinante en las elecciones, desde el momento en que partidos y candidatos hicieran conciencia de que sus ingresos y egresos estarían a disposición de electores, simpatizantes, opositores, críticos y medios de comunicación, se verían obligados a cumplir cabalmente con las limitaciones legales, ante el eminente riesgo de que "otros" comuniquen a la autoridad las presuntas violaciones que puedan observar.

La conveniencia de utilizar un método mixto de supervisión de los recursos, que impliquen métodos centralizados y descentralizados, es imprescindible pues resulta por demás difícil que la autoridad analice todos y cada uno de los documentos e informes que proporcionan los partidos de manera pormenorizada.

"Ante el planteamiento del carácter público que tienen los informes presentados a la Comisión, existe una visión contraria que parte de la idea que los mismos informes tienen un carácter de documentos 'privados' hasta que concluye todo el procedimiento del dictamen. Siguiendo esta línea de argumentación, publicar estos informes conllevaría a violar el derecho a la privacidad, consagrado en el artículo 14 constitucional, según el cual abarca tanto a las personas como a los papeles y la familia. En este supuesto, los documentos de carácter privado sólo podrán ser requeridos por autoridad competente y cuando las leyes respectivas así lo establezcan.

De seguir esta lógica de lo 'privado' tendríamos que argumentar que los partidos políticos antes de regirse por lo establecido en el artículo 41 constitucional y el COFIPE (mismos que les dan el carácter de entidades de interés público), estarían regidos por...el Código Civil...sin embargo...es el artículo 41 constitucional el que concibe a los partidos como entidades de interés público, por lo cual el derecho a la privacidad se encuentra subordinado en este caso al carácter eminentemente público que tienen los informes y gastos de los partidos políticos y agrupaciones políticas".¹⁷⁰

Existen muchos argumentos en contra de la publicidad en el financiamiento, se menciona que atenta contra la secrecía del voto, desalienta el monto de las donaciones y provoca que el Estado se inmiscuya en aspectos de la vida privada de los partidos. Argumentos sin duda válidos, pero que son de menor importancia comparados con la necesidad de transparencia, de información del electorado (que finalmente son los que aportan los recursos) y de fortalecimiento en la confianza de los comicios, que conlleva a la creación de una cultura democrática que sin duda es indispensable en una sociedad con tan alto porcentaje de abstencionismo. Además, los partidos no son simples asociaciones privadas, son entidades auxiliares del Estado y considerados de interés público por nuestra

¹⁷⁰ Ibidem. Pág. 631 y 632.

Constitución, precisamente de estas circunstancias radica la necesidad de publicitar sus finanzas.

Pero también es verdad que la exigencia de publicidad, por ejemplo, hace detraer al donante de contribuir a la financiación de un partido. Varias son las razones por las cuales un donante puede querer ocultar sus aportaciones económicas. En primer lugar, porque suele hacer donaciones a varios partidos a la vez, con el fin de asegurarse los contactos políticos pertinentes, cualquiera que sea el ganador de las elecciones. En segundo lugar, puede rechazar la publicidad para evitar posibles represalias del partido que es resultado vencedor y que no ha recibido su aporte. En tercer lugar, puede negarse a hacer públicas las donaciones para que no se conozcan sus preferencias políticas, lo que podría resultarle negativo o dañino para su vida profesional o sus relaciones personales. No obstante, la publicidad de las finanzas de los partidos representa más beneficios que costos.

El 17 de abril de 2002 el IFE aprobó un reglamento en donde se establece que se harán públicos, a través de la página en Internet del Instituto, los nombres de las personas, ya sea simpatizantes o militantes, y organizaciones sociales como pueden ser los sindicatos, que aportaron recursos privados a los partidos durante la campaña presidencial de año 2000, así como sus montos.

Además de hacer público el financiamiento privado que recibieron los partidos, el reglamento establece que también se harán públicos sus estados de cuenta bancarios, sus ingresos por autofinanciamiento (como sorteos, rifas, rendimientos financieros), los nombres de las personas físicas que dentro de los partidos reciben recursos por la vía de los recibos de reconocimiento por actividades políticas (con los que se paga el salario de algunos dirigentes) y los montos correspondientes, así como las transferencias de recursos desde los comités ejecutivos nacionales en la Ciudad de México a los estados y viceversa, el inventario físico de los partidos y, por supuesto, sus informes anuales de gastos y de campaña.

Para la aprobación de este reglamento, se escucharon diversas opiniones en contra, la principal provino del PAN quien por medio de su representante ante el Consejo General del IFE, manifestó que el reglamento atenta contra la privacidad de las personas al revelar una preferencia electoral. Sostuvo que no existe inconveniente en revelar los nombres y montos de aportaciones de los militantes, no así de los simpatizantes quienes podrían inhibirse y dejar de colaborar en el sostenimiento de las actividades de los partidos.

Lo cierto es que el reglamento resulta un instrumento más del cual echar mano a efecto de fortalecer la confianza ciudadana en las finanzas de los partidos y sobretodo es un área de oportunidad sin igual, que puede perfeccionarse y mejorar con ello la fiscalización efectiva de los recursos de los partidos. También es importantísimo que los miembros de los sindicatos conozcan el destino de sus cuotas.

El sentido de la existencia de los partidos es el beneficio social, por ello es inadmisibles el derroche de recursos para obtener votaciones insignificantes, que al considerar el costo erogado por voto obtenido resultan también ser un gasto por demás innecesario. Por ello resulta obvio concentrar la atención en una de las principales finalidades de los partidos políticos, que es el fomento de una verdadera cultura democrática que provoque que la ciudadanía acuda a las urnas y terminar, en la medida de lo posible, con la figura del abstencionismo que es el principal enemigo de cualquier sociedad que se precie de ser democrática.

“También hay propuestas en las que se señala la necesidad de establecer una serie de límites, o incluso prohibiciones, a cierto tipo de donativos, y un sistema de sanciones a quienes infrinjan tales prohibiciones, con la finalidad de evitar el uso ilegal de recursos públicos o privados. Así mismo existen propuestas para otorgar un régimen tributario adecuado para los donantes, a fin de que se estimule la participación ciudadana y se estrechen las relaciones entre el electorado y los partidos políticos, buscando en todo momento no vulnerar el principio de igualdad de oportunidades.”¹⁷¹

Los beneficios de la deducción fiscal a los donativos hechos a favor de los partidos políticos, que se aplica en algunos países como Alemania, es un dispositivo que conlleva fuertes pérdidas presupuestales, luego entonces, este tipo de apoyo implica un financiamiento público indirecto. En países como el nuestro, donde el sistema fiscal no se percibe como fuerte y eficaz y sobre todo resulta insuficiente para los gastos corrientes del país, esta medida resultaría contraproducente, pues en pro de apoyar a los institutos políticos, se estaría dañando el presupuesto de ingresos de toda la población, cuyo interés jurídico es superior. Bien sabido es que el tema de la deficiente recaudación fiscal constituye un problema que afecta a todos los niveles de gobierno.

“Parece pertinente continuar la discusión en torno al financiamiento de los partidos políticos en México, por lo menos, en tres líneas fundamentales, a saber: fortalecer el financiamiento público de los partidos políticos, reglamentar escrupulosamente el financiamiento privado, y garantizar una mayor transparencia en las finanzas partidistas.”¹⁷²

En nuestro país los recursos fluyen hacia los partidos, sin embargo algunos expertos apoyan la idea de financiar a los candidatos, con el único fin de que esto se vuelvan corresponsables del manejo que se haga de los recursos otorgados a sus campañas y por consiguiente sean merecedores de las posibles consecuencias negativas.

¹⁷¹ ALCOCER V., Jorge. *Op. cit.* Págs. 117 y 118.

¹⁷² MIRÓN, Rosa María y Valdés Leonardo. *Op. cit.* Pág. 315.

La fiscalización en las finanzas partidistas, no puede limitarse al dinero que reciben los partidos, es indispensable considerar también la forma como lo gastan y su control.

La duración de las campañas políticas responde a criterios tradicionales que consideran indispensable recorrer físicamente todo el territorio en busca del voto ciudadano. Sin embargo, en los tiempos actuales y con los avances tecnológicos, resulta por demás extensa la duración de las campañas. En ese orden de ideas, podrían reducirse sustancialmente con el fin de evitar gastos excesivos y eficientar la fiscalización.

La principal crítica que ha recibido el financiamiento público a los partidos, se concreta al hecho de que las subvenciones públicas a la larga no resuelven los problemas financieros de los partidos y sus lazos con los capitales privados continúan vigentes evadiendo las restricciones impuestas por la ley, lo que estropea la función fiscalizadora de la autoridad electoral, que en vez de partir de la confianza en el análisis de los documentos que presentan los partidos, debe de partir de la desconfianza y funcionar más como supervisor, como investigador de fraudes a la ley y presuntos delitos que perjudican la imagen de los partidos en general y de la política en lo particular.

Sería conveniente aumentar el monto de recursos privados, en cantidades mínimas pero constantes, que pueden recibir los partidos políticos, el tope del 10% que actualmente establece nuestra legislación para el financiamiento privado es muy limitado, es necesario fomentar la obtención de recursos por vía de aportaciones privadas para provocar que los partidos no dependan solo del financiamiento público, que acaba por limitar sus relaciones con la sociedad.

Manuel Barquín Álvarez opina que el financiamiento público a los partidos políticos en México debe de prevalecer, toda vez que la situación social y económica no permite, por el momento, dejar en manos de los particulares y sus aportaciones la existencia de la pluralidad democrática. Respecto de las aportaciones que en determinado momento quieran y puedan hacer los particulares a favor del instituto político de su preferencia, propone que efectivamente se realice en un ambiente de transparencia, pues la publicidad no constituye una violación al principio de la secrecía del voto. Sin embargo, la publicidad de las aportaciones resulta demasiado costosa en dinero y en recursos humanos, así pues solo debería aplicarse en cantidades realmente relevantes y mediante la intermediación de alguna autoridad hacendaria o electoral, para conservar cierto grado de confidencialidad.

“Si de lo que se trata es de tener una legislación que vaya moldeando una determinada imagen de partidos y de competencia, otra de las lecciones del análisis del financiamiento de las organizaciones políticas en México es que conviene dar mayor importancia al subsidio otorgado por el rubro de ‘actividades específicas’. No solamente por que por esa vía se fortalece la proporción presupuestal que no depende de la votación; no solamente porque se induce el

fortalecimiento de los aspectos propiamente pragmáticos de los partidos; pero también y sobre todo, porque se trata de un rubro otorgado bajo una modalidad administrativa que impulsa la transparencia: son comprobantes de gastos ya realizados que son reembolsados (en un 75%) por la autoridad electoral. Al otorgar una partida mayor por esta vía, facilitamos la fiscalización y la transparencia de las finanzas de los partidos, pero sobre todo, aumenta la corresponsabilidad, pues exige de los partidos un esfuerzo para allegarse de recursos propios, mismo que la autoridad electoral reconoce y que compensa en tres cuartas partes.”¹⁷³

El objetivo principal que se perseguía con la reforma del 96, era la equidad en la competencia en relación a los recursos efectivamente obtenidos y aplicados por parte de los institutos políticos, actualmente los tiempos son distintos: la equidad ha sido alcanzada, los recursos de los partidos son cada día más parejos y ello se ha reflejado en los resultados de los procesos electorales. El temor de un fraude electoral prácticamente no existe, la constante en estos momentos es la transparencia y fiscalización de los recursos de los partidos, por ello esta debe ser la base de las futuras adecuaciones a la ley.

Los recursos públicos que se destinan a los partidos políticos se han incrementado considerablemente, el financiamiento que se destinaba al desarrollo político en 1977 es solo el 1.6% del que se destinó a los partidos en el año 2000. Lo que ha generado la consolidación del Estado de partidos en México.¹⁷⁴

La problemática actual de los partidos en México, es la enorme necesidad de estar presente en los medios de comunicación y pensar actualmente en la autosuficiencia de los partidos sin el subsidio directo del Estado, es prácticamente inviable. “Por primera vez en la historia mexicana están presentes las herramientas, y en general las condiciones sociales que faltaron en otras épocas para construirla: un sistema de partidos fuerte, unas instituciones electorales sólidas, una opinión pública libre y que despliega su capacidad de crítica, una ciudadanía alerta que ha encontrado en el voto un instrumento tanto de inserción en el presente como privilegiado de participación, y una exigencia internacional si es que queremos ser parte del concierto de las naciones. Así pues, la democracia no es una apuesta ideal, es sobre todo una necesidad de nuestra viabilidad como nación.”¹⁷⁵

Durante el proceso electoral del año 2000, el financiamiento público aumentó considerablemente y se distribuyó de modo más equitativo, por primera vez una coalición (Alianza por México) obtenía más recursos que el PRI. La cantidad base fue de 3 mil 581 millones de pesos, distribuido de la siguiente manera:

¹⁷³ INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. CENTRO DE ASESORÍA Y PROMOCIÓN ELECTORAL. *La financiación de la política en Iberoamérica*. Págs. 355 y 356.

¹⁷⁴ BECERRA, Ricardo et al. *Op. cit.* Pág. 47.

¹⁷⁵ *Ibidem*. Pág. 72.

- PAN 22.38%
- PRI 30.33%
- PRD 21.77%
- PT 7.01%
- PVEM 7.79%
- Convergencia 2.0%
- PCD 2.0%
- PSN 2.0%
- PARM 2.0%
- PAS 2.0%
- PSD 2.0%

Los topes a los gastos de campaña de los candidatos a diputados y senadores disminuyeron en vista de que en el proceso anterior habían superado por mucho los gastos efectivamente erogados. Los controles a los gastos fueron mejorados, se practicaron las auditorías que la ley autoriza para el efecto de detectar posibles irregularidades. Se conocieron las facturas de las contrataciones de los espacios en los medios masivos de comunicación, así se obtuvo una cifra más o menos cercana a lo que efectivamente se gastó en publicidad.

“Por si eso no fuera suficiente, el IFE avanza en la comparación y en el ‘cruce’ de información con otras instancias electorales de índole estatal para conocer los ingresos y los gastos que se realizan en todo el territorio y asegurar el buen uso del dinero público, el respeto a los topes de campaña y a las aportaciones privadas.”¹⁷⁶

“El proceso de fiscalización de la contabilidad anual de los partidos se podría, por otra parte, agilizar si se exigiera, como ocurre en la Ley de Partidos alemana de 1967, presentar junto a los libros de contabilidad, el informe de un auditor sobre el estado de las cuentas, lo que permite que los órganos a cuyo cargo se encuentre la fiscalización de aquéllos pueda actuar con una mayor rapidez.”¹⁷⁷

“Uno de los problemas más preocupantes en el Estado de partidos es el uso inadecuado que en ocasiones se da a los recursos. La desconfianza se alimenta por la frecuencia de las infracciones y porque ocurren en casi todo el mundo, incluso en las democracias más consolidadas, así como por el manejo publicitario de tales hechos. La gravedad del asunto se manifiesta en el cuestionamiento de las tareas de los partidos y, a veces –que es lo más preocupante–, en una actitud de duda o desilusión sobre las democracias representativas, sin que se proponga otro tipo de régimen alternativo superior.”¹⁷⁸

¹⁷⁶ *Ibidem*. Págs. 511 y 512.

¹⁷⁷ CASTILLO Vera, Pilar del. *Op. cit.* Págs. 280 y 281.

¹⁷⁸ CÁRDENAS Gracia, Jaime. *Partidos Políticos y Democracia*. 3ª ed., México, Instituto Federal Electoral, 2001, (Cuadernos de divulgación de la cultura democrática No. 8) págs. 45 y 46.

“En los casos en que se requiera un informe anual de los estados financieros de un partido, éste podría someterse al dictamen de un despacho de contadores acreditados...En el caso de México, sería recomendable que el sistema consistiera en que un despacho de contadores acreditados conociera de los estados financieros y que el Consejo General del IFE, a través de una comisión *ad hoc*, emitiera un dictamen aprobatorio, si así fuera el caso...En un principio, también solo podría requerirse de una información financiera más detallada cuando se tratara de verificar una información o cuando hubiera fundamentos suficientes para suponer que se hubiera cometido una irregularidad”
179

En materia de publicidad de los informes, según opinión de Manuel Barquín, los estados financieros consolidados deberían publicarse en la Gaceta del IFE o bien en el propio Diario Oficial de la Federación. En caso de negativa a entregar los estados financieros o cuando sea detectada alguna irregularidad grave, la sanción debería repercutir en las ministraciones que por diversos conceptos se entregan a los partidos.

Para facilitar la fiscalización de los recursos de los partidos, la figura del “administrador de campaña” es indispensable para que no se diluya la responsabilidad sobre el origen y destino del dinero recibido por el candidato (ya sea financiamiento público, vía su partido o bien, aportaciones privadas). El administrador sería el responsable de presentar ante los órganos creados para el efecto, es decir, el IFE por medio de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, los informes que la propia ley establece; indudablemente sería responsable de la veracidad de la información y deberá contar con los elementos probatorios de sus aseveraciones.

Los medios de comunicación jugarían un papel de enorme importancia, al ser del dominio público los ingresos y egresos de los partidos, contarían con los elementos suficientes para realizar una investigación profunda identificando puntos contradictorios o que puedan ser materia de escándalo, que representaría para ellos grandes ingresos, pero para la vida política significaría una vigilancia latente sin costo alguno. Igualmente el poder de la información y su manejo implica popularidad y votos, aspectos que intimidarían a los partidos para no cometer posibles irregularidades o desvíos.

Los ciudadanos comunes deben de tener derecho a exigir de los partidos la información sobre sus finanzas, en caso de negativa debiera preverse algún medio de impugnación en la ley, pues los ciudadanos a través de sus impuestos sostienen en mayor parte la vida de los partidos, por ello tiene el legítimo derecho de conocer el destino de sus dineros.

¹⁷⁹ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. *Op. cit.* Pág. 142.

La transparencia de los recursos de los partidos es directamente proporcional a la publicidad de los mismos.

María de la Luz Mijangos Borja, opina que con las limitantes del caso, los ciudadanos conocemos con cuánto se financia directamente a los partidos, pero difícilmente se conoce con cuanto de manera indirecta. Dentro de este rubro entran las franquicias postales y telegráficas, las prerrogativas en materia de radio y televisión y los recursos que el Estado deja de recaudar por los beneficios fiscales.

La introducción en el derecho electoral mexicano de la figura del administrador de campaña resulta por demás necesaria, no obstante mediante algunas adecuaciones a la realidad social y económica del país, como por ejemplo un representante común para varias candidaturas.

Los dineros que reciban los partidos políticos por concepto de donaciones, deben de fiscalizarse de manera mucho más transparente, identificando plenamente al donador, al monto y origen de su aportación, independientemente de que la propuesta de exenciones fiscales mayores por concepto de pago de Impuesto sobre la Renta no puede acoplarse a los tiempos políticos de nuestro país, pues la necesidad de transparencia es más importante que el impulso a donaciones fuertes por parte de intereses particulares, además la Hacienda Pública no es lo suficientemente sólida para soportar la ausencia de ingresos, de hecho los niveles de recaudación se encuentran a la baja desde hace unos años.

“Los préstamos y créditos son otras dos vías a través de las cuales los partidos de otras partes del mundo suelen obtener ingresos. El problema jurídico y político que se presenta consiste en que algunos partidos obtienen créditos con mayor facilidad que otros. En principio, todos deberían recibir el mismo crédito.

Un problema importante es el del endeudamiento excesivo de un partido político, y si es viable la posibilidad de establecer un límite a los endeudamientos. Lo que si resulta necesario es que el partido haga público el nombre de las instituciones de crédito que le han otorgado préstamos y en qué cuantía”.¹⁸⁰

En otros países existe la posibilidad de establecer como garantía los recursos que por financiamiento público recibirán los partidos, este sistema implicaría ciertos riesgos en nuestro escueto sistema de fiscalización, pues se dispone de dinero público sin existir controles legales suficientes como: el destino del préstamo, el plazo máximo de pago y el monto de endeudamiento. Todos estos rubros implican revisiones exhaustivas y un gran aparato administrativo que no esta capacitado para una responsabilidad semejante.

En los sistemas electorales del mundo, existe una tendencia a darle prioridad al financiamiento privado.

¹⁸⁰ *Ibidem*. Pág. 183.

“La forma en que se regula el financiamiento público directo en México posee varios inconvenientes. En primer lugar, el de considerar en todo momento a los partidos como entidades de interés público. Creo que únicamente lo son durante el desarrollo de los periodos electorales. Durante el resto del tiempo, es decir, durante el desarrollo de los periodos electorales. Durante el resto del tiempo, es decir, durante el desarrollo de sus funciones ordinarias, deben considerarse como asociaciones de carácter privado con funciones público-constitucionales. Esta distinción sirve por una parte para entender con mejor claridad la naturaleza jurídica de los partidos, y por otra parte, impide que el Estado intervenga en la formación de la voluntad popular...En gran parte, debido a la debilidad del sistema de partidos nacional, se debe la generosidad del financiamiento público en México; pero si se desea construir un Estado democrático debemos ir eliminando paulatinamente la intervención del Estado en el proceso de la formación de la voluntad política de los ciudadanos”.¹⁸¹

Se pueden establecer ciertos lineamientos como principio de construcción de un sistema transparente en la fiscalización de los recursos de los partidos: la duración de las campañas invariablemente debe reducirse a efecto de erogar el menor dinero posible y facilitar su revisión exhaustiva; la obligación de los partidos de llevar libros de contabilidad; contar con un administrador de campaña que sea responsable del dinero que entra y se gasta en la actividad electoral y que lleve un registro contable de los estados financieros del propio partido; la autocritica es un área de oportunidad sumamente desaprovechada, el poner a disposición de los miembros del propio partido la información contable implica la posibilidad real de detectar posibles omisiones, antes de hacerse acreedores a una sanción más severa.

La finalidad que se persigue a largo plazo, en materia de financiamiento de los partidos, es la reducción en el financiamiento público, para lograr que por lo menos el 50% del dinero que gasten los partidos provenga de las aportaciones privadas.

“Utilizar fondos públicos y de los ciudadanos y realizar las tareas políticas de los partidos sin el debido control, equivale a ejercer el poder sin responsabilidad, lo que constituye un contrasentido en un Estado de derecho que aspira a niveles mayores de profundización democrática.”¹⁸²

Sin duda, la figura estadounidense de *one dollar check off*, por medio del cual los contribuyentes al presentar su declaración deciden libremente aportar un dólar al fondo destinado al financiamiento público, es un mecanismo que podría implementarse en nuestro país, pues no requiere de grandes inversiones por parte del gobierno y sí representa una forma de obtener ingresos que se apliquen

¹⁸¹ *Ibidem*. Págs. 187 y 188.

¹⁸² *Ibidem*. Pág. 200.

directamente a la vida política de los partidos, alentándose una conciencia democrática.

En Canadá existe una figura muy interesante que se podría aplicar en el sistema electoral mexicano, para que los partidos políticos puedan recibir el financiamiento público, además de los requisitos de determinados porcentajes en los procesos electorales, resulta necesaria una certificación de transparencia en el manejo de sus recursos por una autoridad judicial. En México podría ser la propia Comisión de Fiscalización la que diera el visto bueno y si se detectaron irregularidades, detener las subvenciones del Estado hasta en tanto regularice su situación y si en determinado momento fuera imposible subsanarlo, las sanciones debieran ser más intimidantes y por supuesto efectivas al cien por ciento; que vayan de multa o prisión hasta la inelegibilidad el candidato o pérdida del registro.

En marzo de 2003, tras la denuncia del PRD, la Comisión de Fiscalización impuso a PRI una multa por mil millones de pesos al encontrar pruebas suficientes que demuestran un financiamiento irregular en la campaña de presidencial de Francisco Labastida. Siendo la principal, el no registrar en el informe de ingresos la transferencia de 500 millones de pesos hecha por el sindicato petrolero. La multa se hará efectiva mediante la supresión total de la entrega de ministraciones del financiamiento que le corresponda por concepto de gasto ordinario permanente en el año 2003 y a partir de enero de 2004 en la reducción del 50% de las ministraciones del financiamiento público que le corresponda al partido por concepto de gasto ordinario permanente, durante los meses subsecuentes hasta que el monto total de las ministraciones retenidas sume la cantidad de mil millones de pesos. Dejándose intacto el financiamiento para gastos de campaña.

La multa es el resultado de auditorías iniciadas por la entonces Secretaría de Desarrollo Administrativo a PEMEX desde enero de 2001. La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales inicia una averiguación previa que posteriormente fue consignada y se giraron órdenes de aprehensión contra varios líderes petroleros. Romero Deschamps actuó presumiblemente en complicidad con funcionarios de PEMEX como es el caso de Rogelio Montemayor, ex director de la paraestatal, al desviar recursos, vía el sindicato, a la campaña de Francisco Labastida, por ello es acusado de peculado simple y peculado electoral.

En mayo de 2003, el Partido de la Sociedad Nacionalista fue multado con 35 millones de pesos como resultado de la auditoría practicada y la revisión de sus informes, en donde se detectó la existencia de facturas médicas y la inclusión de otros gastos que no corresponden propiamente a la actividad partidista. Estos 35 millones se añadieron a los 140 millones de pesos de multa que se aplicó por la utilización de empresas propiedad del presidente del partido, Gustavo Riojas, como principales proveedoras de bienes y servicios del organismo político en los años 2000 y 2001.

En el texto Dinero y Partidos se analizan propuestas muy interesantes sobre la regulación y el control del financiamiento y gastos de los partidos políticos

en México, entre las que destacan: "1) reducir el costo de la función de reclutamiento y de selección de las élites gobernantes; 2) perfeccionar la democracia en términos de que la transferencia de los flujos financieros hacia los partidos otorgue mayor igualdad en las condiciones de competencia electoral, limite la influencia de los grupos de interés y fomente la participación ciudadana; 3) contribuir a la consolidación del sistema de partidos, y 4) favorecer la gobernabilidad estrechando los vínculos entre la autoridad gubernamental y los grupos de la sociedad civil...

Para no atentar contra la existencia de grupos políticos pequeños o con fuerza regional, pero darle consistencia al sistema de partidos en México, se podría pensar en fórmulas de registro escalonado. De esa manera, el desempeño electoral sería un elemento que recuperaría centralidad a la hora de decidir qué tipo de registro merece cada partido, se conservarían opciones para las agrupaciones más pequeñas, y se fortalecería a los partidos verdaderamente nacionales. Con ello se haría menos oneroso, pero sobre todo más transparente el financiamiento que otorga el Estado a los partidos políticos."¹⁸³

Me parece que resulta por demás rescatable el impulso que indudablemente debe darse a la participación ciudadana, estrechando los vínculos con la sociedad civil y paulatinamente reducir el financiamiento público a los institutos políticos.

Las campañas electorales en México son, comparativamente con otros países del continente americano, incluyendo Estados Unidos, extremadamente largas y demasiado caras, incluyendo la duración y costo de las precampañas. "En México, el erario otorgó a los partidos políticos 461 millones de dólares para el gasto corriente y las actividades de campaña para las elecciones legislativas federales de 2003. Con un padrón de 65 millones de electores registrados, resulta un gasto de 7 dólares por cada uno de los electores mexicanos.

En Chile, en cambio, su legislación no establece ningún tipo de financiamiento público para los partidos políticos, así sea para actividades ordinarias o para las campañas electorales.

En Estados Unidos, igualmente, el gobierno federal no entrega recursos del erario para financiar a los partidos ni las campañas de los candidatos a congresistas, aunque sí les aporta a los candidatos para los procesos presidenciales.

El monto erogado por elector en Francia durante las elecciones legislativas del 2002 fue de 4 dólares por cada uno de los 40 millones de ciudadanos registrados en el padrón electoral.

¹⁸³ ALCOCER V., Jorge. *Op. cit.* Págs. 119-123.

Este total representa sólo un 57 por ciento de lo erogado por las autoridades electorales mexicanas.

En total, Francia gastó en sus últimas elecciones legislativas 158 millones de dólares.

A su vez, el gobierno argentino otorgó en la elección legislativa del 2001 a los diferentes partidos la cantidad de 18 millones de dólares.

Con un padrón electoral de 25 millones de votantes, el monto resultante por elector fue de 0.75 centavos de dólar, un 10 por ciento de lo gastado en México.

Brasil, con sus 115 millones de electores, gastó 30 millones de dólares en los comicios del 2002, equivalente a 26 centavos de dólar por elector.

En esa elección, los brasileños votaron por Presidente, diputados federales y 14 gobernadores.

El gasto por elector fue el 4 por ciento del gastado en México durante estas elecciones de 2003.

El 'primer lugar' de México en este campo es indiscutible: con lo que el Gobierno federal apoya a los partidos durante un año electoral se podría financiar por dos años a los partidos de Francia, Brasil y Argentina juntos." ¹⁸⁴

Los propios partidos políticos se encuentran preocupados por el descrédito público del que han sido objeto, debido a lo escandaloso de sus campañas; quizá por verdadero interés de conservar su posición como mediadores de la sociedad civil o quizá por mero interés mezquino de no perder por ningún motivo el poder y los privilegios que han ganado. El PRI presentó una iniciativa de modificaciones al COFIPE en agosto de 2003 que grosso modo propone: "El camino de subsidiar a los partidos del resto menor y a las agrupaciones políticas no pudo ser más equivocado; luego está la facilidad con la que ciertas dirigencias partidistas convierten en patrimonio propio los dineros del financiamiento y la punible manipulación a la que acuden para justificar su empleo.

Pero donde si debemos actuar prontamente es suprimiendo todas las prerrogativas a las agrupaciones políticas nacionales, que deben de trabajar por la elevación de las marcas de nuestra democracia, desinteresadamente, cívicamente; la medida se justifica porque allí se dan los escándalos mayores de corrupción que tienen verdaderamente agravada a la sociedad.

Entre las propuestas para abaratar el costo de las elecciones destaca también acortar los tiempos de campaña, especificar que en las precampañas no

¹⁸⁴ MIRAMONTES, Sergio y Salazar Fidel. "Salen caras y largas campañas en México". *Reforma*, México, 4 de julio de 2003, primera plana.

se podrá gastar más del 20% de lo que se fije como gasto para una campaña normal y obligar a los partidos que pierdan su registro a devolver bienes muebles e inmuebles al IFE.

Respecto a las precampañas, la iniciativa establece que el consejo general del IFE vigilaría que en ningún caso se rebase 20 por ciento de los gastos fijados como tope de campaña en la etapa preelectoral, aún tratándose de recursos partidistas o del propio precandidato; la trasgresión a este postulado se castigaría con sanciones al partido.

También se pretende acortar los plazos de las campañas a cinco semanas para diputados y senadores y a dos meses para la Presidencia de la república.

Se establece que el destino de los bienes muebles e inmuebles así como los valores que el partido que pierda el registro haya destinado para su actividad política deberán ser trasladados al Instituto Federal Electoral, que podrá exigir responsabilidades sobre el mal uso que se haya dado a éstos." ¹⁸⁵

Las finanzas de los partidos presentan diferentes problemas a lo largo de todos y cada uno de los sistemas jurídicos contemporáneos, algunos se parecen y otros no tienen punto de encuentro, pero la realidad es que el tema de la transparencia de los dineros de los partidos es un problema irresuelto y en constante evolución. Los países que no son tan estables políticamente hablando, son precisamente los que más dinero gastan en transparentar la vida democrática de la Nación, paradójicamente para fortalecer los procesos electorales se necesitan mucho más recursos financieros que en un sistema totalitario; fenómeno que sin duda, dificulta la fiscalización certera del dinero que ingresa y egresa de cualquier instituto político.

"Los problemas de financiamiento de los partidos políticos tienen cuando menos dos fuentes de tensión: un encarecimiento sistemático de los costos para mantener a la organización y para desplegar una campaña, y un rendimiento decreciente de las viejas formas de aprovisionamiento y de cohesión de los partidos; pues por regla general las cotizaciones y aportaciones de militantes crecen más lentamente que las necesidades de la organización. Entonces, los problemas de las formas de financiamiento se deben a una transformación global: al cambio en la naturaleza y en la función de los partidos. La propia dinámica de la competencia electoral los obliga a dejar de ser de un sector social, de una clase o de una ideología, para convertirse en partidos nacionales, más flexibles y por lo tanto más abarcadores y más profesionalizados. La complejidad y profundidad del tema sólo se capta si se le mira a la luz de ese marco general. Ese es el telón de fondo en el que se despliega la discusión contemporánea, la causa que empuja a

¹⁸⁵ HIDALGO, Jorge Arturo y Núñez Ernesto. "Quiere PRI erradicar a partidos menores", *Reforma*, México, 7 de agosto de 2003, pág. 2 A.

la búsqueda de una mayor cantidad de recursos para los partidos y la diversificación de sus fuentes".¹⁸⁶

"Para enfocar adecuadamente este problema luce necesario construir una concepción sobre las relaciones entre política y economía menos orientada por dogmatismos y más adecuada a la experiencia empírica. Esta revela que los actores económicos se encuentran frecuentemente en una situación difícil frente a los actores políticos quienes disponen de unas capacidades decisorias de mayor alcance que las de ellos..., el intento de influir a los políticos puede verse como indeseable pero es reconocimiento del predominio de éstos últimos y de su mayor margen de maniobra. Que algunos de ellos no sepan manejar este margen y concedan más que lo que tenían necesidad de conceder, revela más insuficiencias personales o abierta corrupción que un predominio estructural de lo económico sobre lo político. Por el contrario, en ocasiones más numerosas todavía se da el caso del financista que siente haber sido manipulado por el político aunque el público tienda a considerar justamente lo contrario."¹⁸⁷

Dentro de toda la problemática que encierra el financiamiento de los partidos políticos, cualquier solución que se proponga es imperfecta y susceptible de mejoras continuas a lo largo de procesos electorales, de los tiempos políticos, económicos y sociales de cualquier país.

Cualquier partido político tiene como temor principal la opinión pública, pues de ella depende el nivel de la votación y la consecución del registro y con ello los dineros para financiar su vida política. La presión ejercida por la opinión pública los obligará a respetar los límites impuestos por la ley, más que la amenaza de sanciones que no en muchas ocasiones son sólo simbólicas o bien, no comprometen su continuidad como institutos políticos. Quizá el principal instrumento para transparentar los recursos de los partidos sea el dotar a la ciudadanía de todos los datos necesarios sobre el manejo de los recursos de los partidos, para que por medio de una población más ilustrada e informada se forme una crítica democrática real y la consecuente mejoría de las instituciones. Cabe señalar que lo que se pretende construir es una crítica democrática, no un ataque rapaz de los medios de comunicación masiva, que si bien son factores de información a la sociedad, en muchas ocasiones llegan a abusar de su poder de influencia, convirtiendo la crítica constructiva y propositiva en destructiva, persiguiendo otros intereses diferentes al bienestar político y social.

La publicación de los gastos y las fuentes de financiamiento pueden ser concebidas como violación a la secrecía del voto; pero también como una garantía de la transparencia de la vida política.

¹⁸⁶ WOLDENBERG Karakowsky, José. La Construcción de la Democracia. México, Plaza & Janés México, 2002, págs. 291 y 292.

¹⁸⁷ INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. CENTRO DE ASESORÍA Y PROMOCIÓN ELECTORAL CAPEL. Diccionario Electoral. Págs. 561 y 562.

Si bien el dinero no garantiza el triunfo en una elección, también es cierto que representa ventajas importantísimas que no se pueden equilibrar ni con las mejores propuestas políticas.

El problema del abstencionismo representa un verdadero cáncer social que se ha venido incrementando en los últimos procesos electorales. Este fenómeno solo puede revertirse mediante programas educativos de capacitación cívica y no con campañas ostentosas en donde se derrocha el dinero solo en la imagen de los candidatos, sin profundizar en los verdaderos objetivos de cualquier instituto político. La concientización política y democrática de los ciudadanos queda en un segundo plano e incluso resulta afectada por los escándalos de corrupción y malos manejos que en definitiva inciden en la pérdida de credibilidad y legitimidad de los partidos políticos.

Los escándalos y los altos costos de las campañas electorales son cuestiones que se han combinado con la necesidad de una mayor probidad y equidad para promover la reestructuración del financiamiento de los partidos y la reglamentación de los gastos electorales.

“Ningún aspecto del financiamiento de las campañas ha producido más controversia que la cuestión del apoyo clandestino a los partidos políticos por parte de sus fuentes extranjeras. Vistos generalmente como un atentado a la integridad del sistema político receptor, tales fondos y su proveniencia generalmente han sido encubiertos por los interesados. Sin embargo, partidos de algunos países han aceptado haber recibido fondos de empresas, sindicatos, organizaciones partidistas y agencias gubernamentales extranjeras. En el área de los negocios, los donantes más activos son las oficinas centrales de las subsidiarias nacionales de las corporaciones multinacionales. Tampoco han estado renuentes los gobiernos foráneos a interferir en el proceso electoral democrático de determinados países cuando perciben o cuando han percibido amenazas a sus intereses militares, económicos o políticos”.¹⁸⁸

REGLAMENTO QUE ESTABLECE LOS LINEAMIENTOS, FORMATOS, INSTRUCTIVOS, CATÁLOGOS DE CUENTAS Y GUÍA CONTABILIZADORA APLICABLES A LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL REGISTRO DE SUS INGRESOS Y EGRESOS Y EN LA PRESENTACIÓN DE SUS INFORMES

El reglamento que establece los lineamientos, formatos, instructivos, catálogos de cuentas y guía contabilizadora aplicables a los partidos políticos en el registro de sus ingresos y egresos y en la presentación de sus informes fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el pasado 3 de enero de 2003, debido a la necesidad de ajustes normativos con el objeto de dar certeza y hacer más eficaz y eficiente el ejercicio de las facultades constitucionales y legales en

¹⁸⁸ BERLÍN Valenzuela, Francisco. *Op. cit.* Pág. 324.

materia de control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos, en consecuencia a los constantes escándalos en que se han visto envueltos y los criterios del TEPJF.

Entre las principales diferencias que presenta este reglamento, en contraste con el anterior publicado el 13 de diciembre de 2000, se encuentran:

- Se adiciona la palabra "original" puesto que muchas veces los partidos políticos han querido comprobar sus ingresos o egresos mediante copias fotostáticas de recibos o facturas.
- Se establece la obligación de los partidos de enviar un oficio a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores mediante el cual autoricen al IFE para obtener cualquier información y certificaciones relacionadas con sus instrumentos y operaciones en las distintas instituciones de banca múltiple e intermediarios en el sistema financiero nacional. Medida actualmente considerada como anticonstitucional por el TEPJF.
- Las aportaciones que superen la cantidad equivalente a 500 días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal deberán realizarse mediante cheque a nombre del partido político.
- Las aportaciones en especie que se hagan en beneficio de las campañas electorales deberán respaldarse mediante recibos foliados consecutivamente.
- Se deben reportar por separado los ingresos y egresos realizados con motivo de las actividades de autofinanciamiento, pues cabe la posibilidad de que obtengan una pérdida.
- Los pagos que realicen los partidos políticos y que rebasen la cantidad equivalente a cien veces el salario mínimo general diario vigente para el Distrito Federal deberán realizarse mediante cheque nominativo, para así conocer el destinatario final de dichos pagos y evitar la circulación de efectivo.
- Se establece que los promocionales que resulten de las bonificaciones recibidas por el partido por la compra de otros promocionales no implica donación alguna.

El reglamento proporciona los lineamientos exhaustivamente detallados, a los que deberán sujetarse todos los partidos para reportar el manejo de sus recursos, sea cual sea su origen. Establece que tanto los ingresos en efectivo como en especie que reciban los partidos por cualquiera de las modalidades de financiamiento, deberán registrarse contablemente y estar sustentados con la documentación original. Además, para manejar los egresos en las campañas deben abrirse cuentas bancarias plenamente identificadas, y cualquier pago debe hacerse por medio de transferencias, incluso se establecen ligas entre las diferentes cuentas y los posibles movimientos de dinero.

Los recursos en efectivo provenientes del financiamiento privado que reciban los candidatos deberán ser recibidos primeramente por un órgano del

partido político, salvo las cuotas voluntarias y personales que cada partido aporte exclusivamente para su campaña.

Los partidos políticos deberán informar, dentro de los diez días previos al inicio de cada campaña política, los límites que hubieren fijado a las cuotas voluntarias y personales que los candidatos podrán aportar exclusivamente para sus campañas.

Los partidos no podrán recibir aportaciones de personas no identificadas, con excepción de las obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública.

Los partidos políticos tendrán la obligación de llevar un registro contable de adquisiciones de bienes muebles e inmuebles. Los partidos políticos podrán determinar que intervengan auditores externos para presenciar dichos inventarios y probar posteriormente su valuación, o bien podrán solicitar al Secretario Técnico de la Comisión de Fiscalización que designe personal comisionado para presenciarlos. Obviamente esta no es una obligación, pues se establece claramente el término “podrán” más no “deberán”.

El citado reglamento entra de lleno a la regulación de las precampañas y la debida fiscalización incrementando los controles para el buen uso de los recursos.

La mayoría de los partidos políticos percibieron al reglamento como una intromisión a su vida interna, por ello interpusieron recursos de apelación el PRI, PT, Fuerza Ciudadana y el Partido Liberal Mexicano. Como consecuencia, el TEPJF emitió un fallo en enero del 2003, donde reconoció plenamente la facultad fiscalizadora del IFE y determinó que la CNBV no podrá negar con el argumento del secreto bancario, la información financiera de los partidos políticos en proceso de investigación. Con lo anterior, se sentó jurisprudencia al respecto. La resolución dictada por el Tribunal Electoral reconoció al IFE su autoridad hacendaria e invoca el artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito para señalar, que la resolución del tribunal, son resoluciones judiciales que obligan a las instituciones bancarias a dar a conocer sus movimientos.

Todas las quejas en contra del citado reglamento fueron rechazadas, excepto aquella disposición por la cual se exigiría a los partidos entregar una carta de autorización para que la CNBV proporcionara toda aquella documentación de sus estados de cuentas bancarias y financieras requeridas por el IFE para el desahogo de los procedimientos fiscalizadores. Se determinó que ese requisito es ilegal, inconstitucional, contrario al secreto bancario y, por ende, a los derechos de los usuarios bancarios.

La Sala Superior del TEPJF también validó la determinación del IFE para que las aportaciones a los partidos políticos superiores a 500 días de salario mínimo (aproximadamente 22 mil pesos) se entreguen, solamente, mediante cheque bancario; que las donaciones provenientes de menores de edad estén

acompañadas de una copia de su pasaporte, CURP o credencial vigente de una institución oficial; así como que los Reconocimientos por Actividades Políticas que emitan los partidos, cuenten con el número de la credencial de elector del beneficiado.

Los once partidos políticos con registro nacional, calificaron la decisión del tribunal como una injerencia e intromisión de las autoridades electorales, en su vida interna.

5.5 Financiamiento y alianzas en los Partidos Políticos de nueva creación.

De conformidad con lo dispuesto por el COFIPE los partidos políticos pueden aliarse o unirse con el fin de constituir frentes, coaliciones, o bien fusionarse.

Los frentes se constituyen para cualquier fin electoral que no sea el de postular candidatos, para lo cual deberá formularse un convenio que será aprobado y registrado por el IFE.

Las fusiones, tienen por objeto la formación de un nuevo partido o la subsistencia de alguno de los ya existentes, siempre en los términos del convenio respectivo que tendrá que ser aprobado y registrado.

Las coaliciones se constituyen con fines netamente electorales, con miras a una competencia electoral y por disposición de la ley al término de la elección concluirá.

Dentro del convenio de la coalición, que deberá ser aprobado y registrado por el IFE, deben precisarse aspectos de suma importancia entre los que destacan:

- Los partidos políticos nacionales que la forman.
- La elección que la motiva.
- Datos personales de los candidatos.
- El cargo que pretende ocupar.
- El emblema y el color que haya optado la coalición.
- Declaración de principios, programa de acción, estatutos y plataforma electoral que la coalición adopte.
- En su caso, la forma y términos de acceso y contratación de tiempos en radio y televisión y la forma de distribución del financiamiento público que les corresponda como coalición.
- La prelación para la conservación del registro de los partidos, en el caso de que el porcentaje de la votación obtenida por la coalición no sea equivalente al 2% por cada uno de los partidos coaligados.

- El porcentaje de la votación obtenida por la coalición que corresponderá a cada uno de los partidos coaligados, cuando participen con un solo emblema, o cuando no sea posible determinar claramente por cuál partido se voto. Esto para efectos de la asignación de los diputados y senadores de representación proporcional.
- La manifestación de que se sujetarán a los topes de gastos de campaña que dependiendo de la elección que se trate.
- El monto de las aportaciones con que cada partido participe en el desarrollo de las campañas, así como la forma de reportarlo en los informes correspondientes.

Los partidos que se hubieren coaligado podrán conservar su registro al término de la elección, si la votación de la coalición es equivalente a la suma de los porcentajes del 2% de la votación emitida.

El COFIPE regula de manera precisa las hipótesis que pueden presentarse en los diferentes cargos de elección popular. En caso de que la coalición se realice en la elección de Presidente de la República, se establece, que la coalición gozará de las prerrogativas en materia de radio y televisión y podrá contratar en estos medios como si se tratara de un solo partido. En los supuestos en que por disposición de la ley, se tome en cuenta la fuerza electoral, se considerará la del partido coaligado que haya obtenido la mayor votación en la última elección federal.

Klaus von Beyme en su texto intitulado El origen de los sistemas de partidos manifiesta que el fracaso de los nuevos partidos está condicionado por factores que residen en las mismas circunstancias fundacionales:

- Concepciones integradoras demasiado amplias o demasiado estrechas.
- Falta de personalidades dirigentes capaces de movilizar a la población.
- Falta de una infraestructura organizativa.

Ciertas peculiaridades respecto de la vida de los partidos se presentan cuando ocupan el poder por un periodo largo de tiempo, pues sufren un desgaste marcado que tiene costos electorales impresionantes. La polarización del partido tiene como consecuencia, que los partidos minoritarios se conviertan en ayuda indispensable para la continuidad de la organización.

Dentro de las reformas que la propia realidad social obliga a su inclusión en el Código Electoral, sobresalen en materia de fiscalización de los recursos de los partidos; la recuperación de bienes que se adquieren con recursos públicos, y fincar responsabilidades por desvíos o malos manejos, aun cuando los partidos hayan perdido su registro ante el Instituto Federal Electoral; abrir el secreto bancario al IFE, para que pueda verificar el origen y legalidad de las aportaciones privadas a los partidos o agrupaciones políticas; crear la figura de las Asociaciones Civiles junto con el otorgamiento de registro a nuevos partidos

nacionales, a efecto de que éstos respondan ante la ley cuando pierdan su registro.

A efecto de controlar los recursos públicos que se asignan a partidos que no logran obtener su registro al finalizar el proceso electoral que se trate, se debe cambiar la naturaleza de la financiación pública, para que en caso de no conseguir el registro se convierta en una deuda que inevitablemente tendrá que cubrirse constituyéndose en un crédito fiscal a favor del Estado, plenamente ejecutable sobre bienes del partido.

Lo que no ha podido evitar el sistema electoral mexicano es que ese costoso financiamiento que destina el Estado a agrupaciones y partidos políticos se convierta con el tiempo, en negocio de unos cuantos, que en palabras simples "lucran con la política". Institutos que se han convertido en aparatos de poder o negocio de personas o familias. Actualmente los casos más sonados son los del Partido Verde y el de la Sociedad Nacionalista; sin embargo, también destaca el caso de los partidos Democracia Social, PARM o Centro Democrático a los que, por haber perdido su registro, ya no se les puede sancionar por irregularidades en sus gastos.

Abundan las evidencias sobre personajes, organismos y partidos que han generado desconfianza por su forma de actuar en la política nacional. Aún así, año con año el gobierno de la República destina grandes cantidades de dinero para apoyar el surgimiento y consolidación tanto de partidos como de agrupaciones políticas, bajo la tesis de que, siempre será mejor la apertura democrática a la cerrazón.

El Tribunal Electoral emitió la tesis de jurisprudencia S3ELJ 49/2002, la cual a la letra dice: **"Registro de partido político. Su pérdida no implica que desaparezcan las obligaciones adquiridas durante su vigencia.-** El hecho de que en el reglamento que establece los lineamientos, formatos, instructivos, catálogos de cuentas y guía contabilizadora aplicables a los partidos políticos nacionales en el registro de sus ingresos y egresos y en la presentación de sus informes, no exista una referencia expresa a los procedimientos legales y contables para la liquidación de un partido político que pierde su registro, no implica que exista una falta de regulación que impida que el partido político que pierda su registro cumpla con su obligación de presentar sus informes sobre el origen y monto de los ingresos que haya recibido por cualquier modalidad de financiamiento. Ciertamente, en el artículo 32 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se establece que al cancelarse el registro de un partido político se pierden todos los derechos y prerrogativas que se establecen en el propio Código, pero en ningún momento la interpretación del referido precepto permite sostener o desprender que exista una cancelación o supresión de las obligaciones y responsabilidades que derivan de la actuación que haya tenido el partido político nacional, mientras conservó el registro correspondiente y que, por ello, se le libere del cumplimiento de las obligaciones reglamentarias que tienen un soporte de configuración legal suficiente, como se aprecia en el artículo 49-b,

párrafo 2, incisos a) y b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Tercera época: juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUPJDC-021/99. —Asociación denominada Partido Socialdemócrata. —25 de agosto de 1999. —unanidad de votos. Recurso de apelación. SUP-RAP-040/2000. —Democracia Social, partido político nacional. —12 de octubre de 2000. —unanidad de votos. Juicio de Revisión Constitucional Electoral. SUP-JRC-137/2000. Incidente de ejecución de sentencia. —Democracia Social, partido político nacional. —8 de diciembre de 2000. —unanidad de votos”.¹⁸⁹

Es indispensable que la ley establezca reglas claras de cómo han de repartirse los activos de un partido político que no conserve su registro, actualmente, cabe la posibilidad de que sean los propios dirigentes los que conserven esos bienes, a pesar de ser dinero público que debiera regresar a la esfera estatal. También existe el problema de que una vez perdido el registro, las obligaciones se pierden por suerte principal. Como dejan de ser personas jurídicas, el IFE no puede hacer mucho para establecer sanciones, quizá una posibilidad viable sea el no finiquitar la pérdida del registro, hasta en tanto no haya finalizado la acción fiscalizadora sobre el origen y destino de los recursos.

A finales de marzo del 2002 el IFE detectó múltiples anomalías en los gastos de las agrupaciones políticas, al presentarse documentación de egresos sin cumplir con los requisitos contables y hacendarios entre otras inconsistencias. Cabe tener presente que por reformas al COFIPE en diciembre de 2003, actualmente para constituir un partido político, primero se debe formar una agrupación política nacional, por ello la importancia de las sanciones impuestas.

Está el caso de Mujeres en Lucha por la Democracia, que recibió 683 mil 403 pesos en el 2001, de los cuales 217 mil 837 fueron reportados como pagos realizados a Magdalena García, es decir, el 32% del financiamiento público recibido y tres veces más de lo que a la organización le costó la realización de su segunda asamblea nacional, que fue menos de 70 mil pesos.

La agrupación Jacinto López Moreno presentó como parte de sus gastos de promoción de la democracia en el país la realización de un seminario de osteoporosis, que implicó un gasto de 27 mil pesos.

La agrupación Diana Laura no presentó estados de cuenta bancarios y reportó gastos excesivos en publicaciones que fueron calificados por la Comisión de Fiscalización como “fuera del valor del mercado” al igual que la agrupación Plataforma Cuatro que se excedió en los gastos que supuestamente implicó un libro de solo 45 hojas, ésta última recibió 1.6 millones de pesos de financiamiento.

¹⁸⁹ Cfr. COMPILACIÓN OFICIAL DE JURISPRUDENCIA Y TESIS RELEVANTES 1997-2002. Sala Superior, tesis S3ELJ 49/2002, págs. 208 y 209.

Por su parte, Sentimientos de la Nación, reportó pagos a un solo proveedor, en este caso Escuela Nacional de Oratoria S.A. El Instituto para el Desarrollo Equitativo y Democrático presentó documentación de actos realizados sin firmas de asistentes, con fotografías de los actos que no permiten identificar los hechos. Asimismo, como parte de sus gastos de operación ordinaria se reportan egresos por adquisición de libros de la historia del PRI.

Acción Republicana presentó comprobantes de pagos que no estaban relacionados con su actividad como agrupación política. Praxis Democrática presentó fotografías repetidas de actos y listas de asistencia a los mismos sin firma autógrafa y en fotocopia. Movimiento Mexicano el Barzón, presentó gastos sumamente excesivos en gasolina y de facturas sin fecha.

La Agrupación Política Campesina presentó gastos duplicados y se determinó que las facturas emitidas por el impresor de las publicaciones son diferentes de la empresa que realmente las elaboró.

Los problemas se agravan con la conformación de alianzas. "Democracia Social tuvo su votación más alta en la boleta para diputados (1.88%) y se quedó a una décima de refrendar el registro legal. Los otros dos partidos recién estrenados, PARM y PCD, obtuvieron 0.73% y 1.15% respectivamente en la misma elección, por tal motivo, tampoco alcanzaron el porcentaje necesario. Por el contrario, gracias a los convenios de coalición que forjaron meses atrás con el PRD, los partidos de nuevo registro, PSN, CD y PAS alcanzaron varias posiciones en el Congreso de la Unión y por lo tanto, mantuvieron su presencia en el escenario electoral".¹⁹⁰

La Alianza más importante en los últimos años, por su impacto histórico fue la Alianza por el Cambio.

El 6 de octubre de 2003 el IFE aprobó una sanción a la Alianza por el Cambio por un monto de 545 millones 169 mil 649 pesos por diversas irregularidades encontradas en el financiamiento de la campaña de Vicente Fox. Así mismo, se le dio vista a Hacienda por posibles delitos fiscales de las empresas propiedad de Lino Korrodi. La multa se repartió de la siguiente manera: para el PAN 360.9 millones de pesos, misma que será cubierta mediante la supresión total de prerrogativas en los tres meses subsecuentes y una reducción del 50% de las mismas a partir del cuarto mes hasta acumular la cantidad impuesta como sanción. Al PVEM le corresponde 184.1 millones de pesos, que se pagarán con un mes sin recibir prerrogativas y el resto mediante la reducción de 33.8% de los recursos públicos que recibe mensualmente, hasta liquidar la cantidad total. Los conceptos por los que se sancionaron a los partidos Acción Nacional y Verde Ecologista entre otros fueron: aportaciones no reportadas superiores a los límites legales, aportaciones de empresas extranjeras y mexicanas y violación al tope de gastos de campaña.

¹⁹⁰ BECERRA, Ricardo et al. *Op. cit.* Pág. 535.

Jaime Cárdenas, entonces consejero del IFE crítico constante de las decisiones asumidas por el Consejo General, opinó al respecto: "Lamento que la ley electoral vigente no contemple esas irregularidades en el financiamiento a una campaña como causales de nulidad en una elección. No se puede anular una elección como en el Distrito Federal, pero ojalá que la ley electoral se reformara para que cuando alguien viole topes de gastos de campaña a nivel federal, se anule su elección."¹⁹¹

En el mismo mes de octubre de 2003, Lino Korrodi, amigo cercano y principal sospechoso de financiamiento ilícito a la campaña de Vicente Fox, publica un libro en donde relata que efectivamente hubo financiamiento "irregular" en la campaña de la Alianza por el Cambio. Narra como varios empresarios importantes del país, apoyaron la campaña por medio del Fideicomiso para el desarrollo de la democracia creado para el efecto y así asegurar la confidencialidad indispensable, pues resultaba un tanto comprometedor aportar dinero mediante la asociación Amigos de Fox. En su libro asegura que el PAN conocía del origen de los recursos que se captaban y aún así decidió seguir adelante y con lo recolectado sufragar los gastos tanto de la precampaña como de la campaña propiamente.

Recientemente han quedado al descubierto diversas irregularidades de los partidos con poco tiempo en la vida política del país, tal es el caso del Partido Verde Ecologista de México. En septiembre pasado el TEPJF dictó una sentencia donde se analizaron diferentes disposiciones de los estatutos del mencionado partido, los cuales no encuadran dentro de los lineamientos legales y constitucionales existentes. Así las cosas, el IFE debe corregir estas irregularidades entre las que se encuentran: falta de cumplimiento de los principios democráticos básicos como es la participación activa de los militantes en la toma de decisiones; la Asamblea Nacional se integra por la Comisión Ejecutiva Nacional (siete personas) y los 32 representantes estatales y sólo ellos pueden tomar decisiones; los militantes no pueden participar en la asamblea por medio de los delegados y sólo la Comisión Ejecutiva Nacional (designada por el presidente) decide quiénes son los candidatos. Estas inconsistencias hacen presumir que se trata de un "negocio de familia" donde unos cuantos mantienen cautivo al partido y con ello no se están cumpliendo las finalidades de cualquier instituto político, resultando por demás innecesario su financiamiento público. Esto provoca que la ciudadanía no confíe en la figura de los partidos y se inconforme cada vez más por las altas cantidades que se destinan para su existencia. La credibilidad debe ganarse mediante el trabajo y la participación activa de los militantes con posibilidades reales de acceder a los puestos de poder, fomentando la democracia y el buen manejo de los recursos públicos.

¹⁹¹ Irizar, Guadalupe. "Ven como ilegítimo al Presidente Fox". *Reforma*, México, 10 de octubre de 2003, pág. 2 A.

Debido a los grandes escándalos provocados por los partidos de reciente creación, diversas voces se han pronunciado por que se les de menos apoyo debido, entre otras cosas, al hecho de que presumiblemente están constituidos a imagen y semejanza de los partidos de larga tradición, con el objetivo de lograr un control absoluto sobre las cámaras o bien para obtener el mayor de los presupuestos con la intención de mediatizar todo movimiento reivindicatorio. De hecho a los partidos pequeños que constituyeron alianzas en su primera elección se les califica de "oportunistas" pues en realidad no se presentaron a la competencia electoral con el registro en juego, sino que llevaban amplias comodidades para conservarlo, de ahí radica la razón de ser de las reformas al COFIPE publicadas en el Diario Oficial el 31 de diciembre del año próximo pasado.

El pasado 28 de diciembre de 2003, el Congreso aprobó reformas al Código Federal de Procedimientos Electorales, y estableció nuevos requisitos para el registro de los partidos y de agrupaciones políticas ante el IFE:

PARTIDOS POLITICOS

ANTES	AHORA
77 mil afiliados	154 mil afiliados
0.13% del padrón	0.26% del padrón
10 asambleas estatales	20 asambleas estatales
Asambleas en 100 distritos	Asambleas en 200 distritos

AGRUPACIONES POLÍTICAS NACIONALES

ANTES	AHORA
7 mil afiliados	5 mil afiliados
Cualquier grupo o asociación ciudadana podría solicitar registro como nuevo partido	Sólo las APN pueden presentar registro como nuevo partido

Las conductas antidemocráticas que con las recientes reformas electorales se han querido eliminar del todo, se han transferido con mayor fuerza a los procesos internos de los partidos.

5.6 Financiamiento en las precampañas.

En cualquier democracia, el financiamiento de los partidos y de las campañas, afecta directamente al funcionamiento del sistema de partidos; restringiendo o ampliando la representación de distintas corrientes políticas, o bien, fortaleciendo o debilitando a determinados partidos.

Dentro de las novedades en el proceso electoral del año 2000, se encuentran las precampañas, de hecho Vicente Fox sostuvo una contienda electoral inmediatamente después de finalizados los comicios intermedios, con casi tres años de anticipación. Contrariamente a lo que venía sucediendo en años pasados, las candidaturas ya no se ocultaban, sino que se hacían públicas y entre más pronto mejor.

“El fenómeno fue más que una precampaña; ni la ley electoral ni los estatutos de los partidos (en el PAN, PRD y PRI) preveían tal anticipación. Fue una difusión masiva de la imagen, el ideario y la personalidad de poderosas figuras públicas tres años antes de la elección. Mientras, el PRI escenificaba su propia transformación: decidió lanzarse de lleno hacia una elección interna y hacer de los votos y los instrumentos electorales (urnas, padrones, boletas) el método que resolvería sus agudos diferendos políticos y su candidatura a la Presidencia del país. La fórmula decidida por el PRI fue ésta: una votación directa, libre y secreta para todos los ciudadanos con credencial de elector; ni sectores ni gobernadores ni comités estatales podrían declarar sus preferencias; los aspirantes estaban obligados a financiar sus propias campañas y se fijó un límite a sus gastos; se formó una comisión especial para vigilar y organizar la elección; el cómputo de los votos respondería a los triunfos parciales en cada uno de los trescientos distritos electorales.”¹⁹²

El Presidente ya no decidiría más sobre su sucesor, era el adiós al “dedazo” que tantas inconformidades y renuncias al partido de estado había generado. El resultado de esta medida tuvo como fruto una clara ventaja en las encuestas. Ante esta situación, los partidos de oposición trabajaron con más ahínco en la idea de una coalición lo suficientemente fuerte como para “sacar al PRI de los Pinos”. Desafortunadamente, los partidos más fuertes (PAN y PRD) no pudieron conciliar sus diferencias y decidieron enfrentarse por separado. No obstante, las alianzas se concretarían y serían protagonistas de un nuevo capítulo en la historia electoral de México:

- Alianza por el Cambio (PAN y PVEM), con la candidatura de Vicente Fox.
- Alianza por México (PRD, PT, CD, PSN, PAS), con Cuauhtémoc Cárdenas.

La participación de las alianzas junto con las nuevas reglas de asignación de los recursos, provocó que el PRI no fuera el partido con más dinero, la Alianza por México obtuvo el 34.1% de los recursos. La competencia se realizó en un plano claro de igualdad con la explotación máxima de los medios de comunicación masiva, no solo de compra directa, sino el tiempo que el IFE les asignó a cada competidor fue el más alto de los últimos años.

Los medios de comunicación fueron protagonistas de la contienda electoral, en base a los resultados de los monitoreos realizados por el IFE, la mayor parte de

¹⁹² BECERRA, Ricardo et al. *Op. cit.* Pág. 520 y 521.

las notas fueron totalmente imparciales y sin valoración personal de los conductores.

El resultado de la elección presidencial es del dominio público.

El 7 de mayo de 2002, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) falló a favor de los recursos de revisión presentados en el 2000 por el PRI y PRD, para efecto de investigar el presunto financiamiento que desde el extranjero y otras empresas particulares habría recibido el entonces candidato a la presidencia de la Alianza por el Cambio.

La resolución del máximo tribunal electoral del país establecía que el IFE incumplió su deber al no investigar eficientemente las denuncias presentadas en su oportunidad y le ordenó emprender de inmediato el esclarecimiento de las presuntas irregularidades en el financiamiento de la campaña de Vicente Fox.

De igual forma, el TEPJF afirmó que no es válido el argumento esgrimido por la Secretaría de Hacienda y la CNBV, en el sentido de que no entregaron información al IFE por la prohibición expresa de la ley que salvaguarda los secretos bancario, fiduciario y fiscal.

Para el Tribunal, el IFE sí tiene facultades para obtener esa información, pues en la fiscalización de recursos que ejercen los partidos políticos, el Instituto realiza funciones hacendarias, ya que vigila y controla el uso de recursos públicos y, por tanto, puede conocer de movimientos bancarios y la autoridad está obligada a proporcionárselos.

En el dictamen aprobado por unanimidad, el TEPJF subraya que hubo algunos pasos en la investigación que no fueron "exhaustivamente agotados", como es la indagación de las empresas presumiblemente vinculadas en la red utilizada para el financiamiento obtenido por amigos de Fox y que habría involucrado a empresas extranjeras y a sociedades mercantiles mexicanas.

El Consejo General del IFE habría aprobado por siete votos contra dos el dictamen presentado por la Comisión de Fiscalización, según el cual no había pruebas suficientes para presumir ilícitos y se daban por válidos los argumentos de Hacienda y de la CNVB respecto a su imposibilidad legal de entregar información.

En su exposición, el Magistrado ponente, Leonel Castillo, sostuvo que la instrucción de reabrir las indagatorias sobre los gastos de campaña no supone que se prejuzgue alguna irregularidad, sino que alude a inconsistencias en el proceso de investigación.

En su momento, el fallo fue una clara muestra de la independencia del Poder Judicial, además de ser un fuerte golpe para el Presidente Fox, para el Consejo General del IFE, así como para quienes en el 2000 presidían la

Secretaría de Hacienda y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) quines se negaron a proporcionar información al IFE.

La historia comienza el 28 de enero de 1998 cuando se crea Amigos de Fox, como una asociación que apoyaría la candidatura la candidatura presidencial de Vicente Fox.

Las sospechas de financiamiento ilícito en la campaña de Vicente Fox iniciaron desde el año 2000 cuando la PGR recibió una denuncia contra Juan Pablo Fox Quesada como presunto responsable del delito de fraude por 100 mil dólares, al detectarse irregularidades en sus transferencias (actualmente se sabe que el abogado de la familia Fox, una vez que Vicente llegó a la presidencia, negoció con las autoridades estadounidenses para que cesaran las investigaciones). Presumiblemente Juan Pablo Fox triangulaba fondos, ostentándose como representante legal de una empresa fantasma denominada Vegetales Frescos, que iban a parar a Amigos de Fox y por ende eran aplicados a la precampaña y campaña de Vicente Fox. En ese orden de ideas, otro de los hermanos Fox Quesada, Cristóbal, en junio de 2000 era investigado por el Departamento del Tesoro por realizar transferencias bancarias cercanas a los 30 millones de dólares.

“La resolución del Tribunal Electoral se refiere a la queja interpuesta por el PRI, el 23 de junio de 2000, en contra del presunto financiamiento ilícito que obtuvo Vicente Fox a través de una red que comprendía empresas extranjeras y nacionales, así como la triangulación con la organización amigos de Fox.

La queja priísta señalaba a Valeria Korrodi –familiar de Lino Korrodi, responsable de las finanzas de Fox- como la responsable de haber transferido recursos de la institución denominada Bank of the West El Paso, a Ixe Banco, por un monto de 85 mil dólares a favor de Carlota Robinson, el 4 de abril de 2000. Esta a su vez – acusaba el PRI – libró cheques, el 6 de abril de ese mismo año, por 900 mil pesos a favor de una empresa televisiva, a fin de cubrir propaganda del candidato presidencial de la Alianza por el Cambio.

La queja citaba otra transacción operada desde la empresa Deshidration Technologies a una sociedad civil en Puebla, de donde se traspasaron a otra empresa ubicada en Monterrey, denominada Grupo Alta Tecnología en Impresos, de donde fueron transferidos a la cuenta de Carlota Robinson y de ahí a la cuenta de Amigos de Fox.

Una tercera operación relacionaba al Grupo Flexi, de León, con las aportaciones de 1.1 millones de pesos a las empresas K-Beta, cuya tenencia se señala a favor de Lino Korrodi Cruz. De la segunda mencionada se expidieron cheques por 600 mil pesos, de los cuales 250 mil fueron objeto de libramiento de cheques de Rito Padilla, entonces secretario particular del gobernador de Guanajuato, Ramón Martín Huerta.

Finalmente, el Partido Revolucionario Institucional aseguraba en su queja que la empresa Fox Brothers recibió en la cuenta 4151-9251, abierta en Banamex, una transferencia de 33 mil dólares de una cuenta del Citibank de Nueva York.”¹⁹³

En junio de 2002, la CNBV interpuso un recurso de ejecución de sentencia ante el TEPJF por considerar que el IFE se extralimitó en la aplicación de la resolución del tribunal, al solicitar información más allá de las investigaciones sobre el financiamiento de Amigos de Fox y demandar informes relacionados con el llamado *Pemexgate*, situación que a juicio de la Comisión es improcedente. Según criterio del IFE, la sentencia del Tribunal Electoral no se aplica solamente para un caso, como lo sostiene la CNVB, sino que se estableció un criterio respecto de las atribuciones del IFE en materia de fiscalización de los partidos políticos.

El TEPJF en respuesta aprobó un ultimátum para que la CNBV entregara información sobre las transferencias de dinero de los Amigos de Fox y sugirió que se hiciera voluntariamente lo propio en el caso PEMEX ante un inminente fallo en el mismo sentido.

El fallo del tribunal especificó que la CNBV no puede negarse a entregar la documentación requerida bajo el argumento de que el IFE intenta fiscalizar recursos privados y no públicos, por que la constitución obliga al Instituto a revisar las cuentas de los partidos, sin distinción alguna. La sentencia también detalló que el IFE cometió un grave error de procedimiento al mezclar en un mismo recurso, los casos del PRI y de la Alianza por el Cambio, pues se trata de dos cosas muy diferentes, cuyos indicios sobre posibles irregularidades nacieron de fuentes diversas.

El 15 de octubre de 2002 Arturo Quintero, representante legal de Lino Korrodi, Carlota Robinson y Carlos Rojas, acusados por el PRI y PRD de conseguir financiamiento en el extranjero para la precampaña y campaña electoral de Vicente Fox, ofrecieron voluntariamente a abrir sus cuentas bancarias a efecto de ser debidamente investigadas por el IFE, con la condición de que antes fueran retiradas todas las denuncias en su contra

En ese mismo mes fue modificado el Reglamento de Radio y Televisión a efecto de desaparecer del 12.5% del tiempo aire que los concesionarios de los medios entregaban al gobierno federal, tiempo que será sustituido por 18 minutos diarios de publicidad para el Ejecutivo.

“El eje central de la estrategia de posicionamiento del aspirante presidencial a partir de 1998, fue la anticipación. Esto motivó la creación de una estructura de apoyo que no tenía regulación legal y que fue absorbida por el dinamismo de la

¹⁹³ URRUTIA, Alonso. “Será reabierta la investigación sobre financiamiento de la campaña foxista”. *La Jornada*, México, 8 de mayo de 2002, pág. 3.

propia contienda electoral”¹⁹⁴. Sostuvo Jorge López abogado de las principales figuras de Amigos de Fox.

A principios de abril de 2003, las principales figuras de Amigos de Fox (Lino Korrodi y Carlota Robinson) entregaron sus cuentas al IFE y se desistieron de los amparos que impedían abrir sus cuentas. En la información proporcionada al IFE sobre sus ingresos y egresos entre 1999 y 2000, reportaron que 125 millones fueron captados por donantes privados; 90 millones fueron erogados después del inicio de la campaña; 76 millones fueron recibidos por el fideicomiso de Carlos Rojas Magnon; 41 millones se transfirieron a Amigos de Fox; 8 millones se otorgaron a particulares como gasto corriente de las empresas involucradas y finalmente 35 millones se gastaron antes del inicio de la campaña. Por su parte el PAN se defiende bajo el argumento de que desconocía todos los manejos de la asociación Amigos de Fox.

Así las cosas, las deficiencias en la regulación de las finanzas en las precampañas, constituyen un área de oportunidad en los tiempos políticos actuales. Un aspecto tan trascendente en los resultados electorales, no puede dejarse al arbitrio de los partidos políticos de manera exclusiva.

“Ante la multa que el IFE podría aplicar por el caso PEMEX, el Partido Revolucionario Institucional intensificó sus controles financieros y anunció que la organización de las elecciones internas para designar a sus candidatos a diputados será austera.

Así lo revela el Manual de Organización, publicado en ‘La República’ – órgano de difusión del PRI-, donde se describe que los precandidatos también deberán conducirse con austeridad en sus gastos.

El partido financiará la organización del proceso interno. En todo caso se ajustará a criterios de estricta austeridad y racionalidad en el gasto.

‘El órgano auxiliar (autoridades electorales internas) vigilará que las campañas se encuentren enmarcadas por los principio de legalidad, austeridad y racionalidad en el gasto’, detalla el texto en sus artículos 10 y 11.

De acuerdo con la normatividad priísta, las campañas proselitistas internas deben ser cubiertas por los propios aspirantes, lo que incluye el autofinanciamiento de la propaganda en los medios de comunicación.

‘Las contrataciones de espacios en medios de comunicación electrónica y prensa, se realizará por los candidatos’, especifica el artículo 6, en el que se define como propaganda cualquier tipo de escritos, publicaciones, imágenes,

¹⁹⁴ FUENTES, Víctor. “Gastan ‘Amigos’ 90 mdp en campaña presidencial”. *Reforma*, México, 8 de abril de 2003, pág. 21 A.

grabaciones y proyecciones que se difundan por cualquier medio a cambio de remuneración en efectivo o en especie.

En febrero pasado, fuentes de la Comisión Nacional de Procesos Internos del PRI adelantaron que la selección de los candidatos a diputados federales podría tener un costo similar al del proceso de renovación del CEN priísta, es decir, unos 30 millones de pesos...

Entre los requerimientos del manual se anuncian medidas de fiscalización y transparencia que obligan a los precandidatos a dar cuenta del origen y destino de sus recursos, los cuales no deberán provenir del erario público o de fuentes ilícitas.

También hay 'candados' para evitar la compra del voto, con la advertencia de que serán 'sancionadas las conductas que utilicen presión o coacción en los procedimientos de promoción' de los sufragios. El manual no especifica nada sobre el acarreo de votantes.

A la vista las primeras consecuencias del escándalo del caso PEMEX, el PRI aplicará medidas de fiscalización sobre el origen de los recursos que utilizarán los precandidatos a diputados federales, rumbo a las elecciones internas del próximo 23 de marzo.

- Los precandidatos están obligados a hacer transparente el origen y la aplicación de los recursos que destinen a actividades de proselitismo y campañas.
- Los recursos que obtengan serán de origen lícito
- Llevarán registro de los gastos que realicen y presentarán un informe de ingresos y egresos a los órganos electorales del PRI.
- La Comisión Nacional de Procesos Internos formulará a los precandidatos las solicitudes de información que estime convenientes para conocer el origen y destino de los recursos.
- Los aspirantes están obligados a proporcionar esa información.
- En la convocatoria se especifica que los precandidatos no podrán utilizar dinero proveniente de ninguno de los poderes públicos.¹⁹⁵

En el informe anual que presenten los partidos, deberán reportarse todos los ingresos y gastos aplicados en los procesos internos, desde que los candidatos son registrados, hasta el día de la elección correspondiente. En el caso de que la suma de los recursos obtenidos y aplicados a una campaña electoral interna rebase la cantidad equivalente a mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, dichos recursos deberán manejarse a través de cuentas bancarias plenamente identificables a nombre del partido. Todos los recursos deberán estar soportados con documentación original y deberá anexarse junto con

¹⁹⁵ GUERRERO, Claudia. "Aplica tricolor gasto austero". Reforma, México, 11 de marzo de 2003, pág. 5 A.

el informe anual, puestos que dichos recursos son parte de las actividades ordinarias que los partidos políticos realizan. Así mismo se pretende que dichos recursos sean debidamente reportados para verificar el cumplimiento de lo establecido en la fracción II del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que se refiere al financiamiento de origen privado de los partidos políticos.

En razón de lo anterior, se busca que los ingresos y gastos referidos sean claramente identificados en el informe anual, para lo cual se propone que se anexe a éste una relación de la totalidad de los ingresos recibidos y de los gastos efectuados por cada uno de los candidatos internos, así como que dichos recursos deben ser registrados en la contabilidad del partido en diversas subcuentas.

Para la debida comprobación de las aportaciones que los militantes y simpatizantes efectúen a cada una de las campañas electorales internas, deberán utilizarse los recibos foliados. Los topes a las citadas aportaciones deberán determinarse libremente por cada partido político, respetando los límites establecidos en los incisos a) y b) del párrafo 11 del artículo 49 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales por lo que se refiere al financiamiento de militantes y simpatizantes, así como el límite para la totalidad del financiamiento privado establecido en la fracción II del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El 21 de marzo de 2004, diputados de varios partidos presentaron a la Cámara una propuesta de reforma electoral, en donde destaca la inclusión en la ley de facultades fiscalizadoras para el IFE. También propone reducir gradualmente el número de diputados para pasar de 500 a 300, y los senadores de 128 a 96; reducir a 3 meses la campaña presidencial y a 6 semanas para los diputados y senadores; los partidos ya no podrán contratar directamente espacios en radio y televisión, sino será sólo a través del Instituto; finalmente el proyecto sugiere reunir en una sola fecha los procesos electorales de cada año. Proponen el adelgazamiento de los gastos corrientes al IFE, situación por demás lógica, pues en todas las dependencias gubernamentales se ha llevado a cabo un proceso fuerte de austeridad.

Por su parte el PRI sugiere que los partidos solo inviertan el 30% del tope de campaña en los medios de comunicación. Esta propuesta es por demás interesante, pues el mayor porcentaje de gastos que realizan los institutos políticos (aproximadamente entre el 50 y 70%) se aplica a su imagen en los medios de comunicación. Bien es cierto, que si las cifras se compararan con los gastos que por el mismo concepto realizan las empresas privadas, no resulta tan exorbitante, más sin embargo tratándose de dinero proveniente del erario público las cosas cambian, no resulta coherente gastar cantidades importantísimas de dinero en publicidad hueca y sin contenido propositivo, mientras las cifras del abstencionismo crecen alarmantemente. Es demasiado dinero que en nada incrementa la cultura democrática del país y que si dificultan la fiscalización.

Los prístas proponen limitar los gastos en las precampañas al 20% del tope establecido por el IFE para la campaña formal. Las precampañas quedarán limitadas a un período máximo de 90 días, para facilitar la acción fiscalizadora del IFE. Los partidos que en determinado momento pierdan su registro como partido político nacional, deberán restituir al IFE todos los bienes que con dinero público hubieran adquirido y con el dinero que se obtenga de la subasta de los mismos, constituir un fondo especial para la creación de partidos. Se obligaría a los partidos a publicar cada seis meses, vía su página en internet, sus estados financieros.

La propuesta del ejecutivo federal comprende entre otras cosas: más facultades de fiscalización para el IFE, regulación y fiscalización de las precampañas, unificar los calendarios electorales en todo el país, exclusividad de promoción del voto para el IFE, reintegrar al erario los bienes de los partidos que pierdan su registro, abaratar los costos de las elecciones y acortar las campañas a 90 días la presidencial y a 45 para diputados y senadores.

Las tres propuestas presentadas son muy interesantes, de hecho se pueden enriquecer para unificar los criterios siempre en beneficio de la democracia y la transparencia. Un punto en común salta a la vista, el recorte de gastos en publicidad y la regulación expresa de las precampañas. Estos dos aspectos son los cauces por donde se escurre la transparencia financiera de los partidos, por la falta de regulación, se utilizan alternativas que no están prohibidas, pero que indudablemente están en contra del sentido de la legislación electoral.

El IFE acordó el 20 de abril de 2004 no reembolsar los 22 millones de pesos que debía darle a los cinco partidos que perdieron su registro en las elecciones de julio de 2003 por concepto de actividades específicas, y los tomará para que se cubran las multas que les fueron impuestas por encontrar irregularidades en los informes de campaña de las elecciones federales de 2003. Los partidos implicados son: Sociedad Nacionalista, Alianza Social, Liberal Mexicano, México Posible y Fuerza Ciudadana. Inclusive, el Liberal Mexicano resultaría con saldo a favor, por que se le multó con 5 millones 210 mil pesos y por actividades específicas le corresponderían 7 millones 600 mil pesos. El Consejero Presidente aclaró que es la primera vez que el IFE toma este tipo de medidas para de alguna manera, minimizar las consecuencias por la falta de regulación expresa para este tipo de casos.

En otros tiempos la principal preocupación era el fraude electoral, actualmente los escándalos de corrupción han afectado de sobremanera la confianza en los partidos y han afectado la conciencia ciudadana del sufragio, fin principal de los mismos. El problema es grave y se tienen que tomar decisiones drásticas para mejorar el panorama electoral y político del país. El dinero, es un área de oportunidad sin comparación, si se toma una decisión acertada, la confianza se verá fortificada, pero no hay que olvidar que el tema de la transparencia en los recursos de los partidos no es estático, por el contrario, hay que adecuarlo a las tendencias actuales.

ANEXO 1

JURISPRUDENCIAS Y TESIS RELACIONADAS

COMISIÓN DE FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS y AGRUPACIONES POLITICAS. ALCANCES DE SU FACULTAD EN MATERIA DE ASESORIA Y ORIENTACION.-La asesoría y orientación, atendiendo al significado que tienen dichos términos en el uso común del lenguaje castellano, únicamente se pueden traducir como el consejo, ilustración o parecer, o bien, información que da la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas a los partidos políticos sobre puntos o aspectos prácticos de los lineamientos señalados. Asimismo, resulta de especial importancia advertir que la orientación y asesoría que, en ejercicio de la atribución prevista en el artículo 49-B, párrafo 2, inciso j), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se proporciona a los partidos políticos y agrupaciones políticas por la Comisión de Fiscalización es para el cumplimiento de las obligaciones consignadas en este artículo, por lo que estrictamente no puede sostenerse que a través de tal orientación o asesoría sea válido establecer nuevas obligaciones no previstas expresamente en el propio artículo 49-B o, cuando más, en los lineamientos a que se refieren los incisos a) y b) del párrafo 2 del propio precepto.

Recurso de apelación. SUP-RAP-013/98.-Partido Revolucionario Institucional.-24 de septiembre de 1998.-Unanimidad de votos.-Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez.- Secretario: Juan Carlos Silva Adaya.

Revista Justicia Electoral 1998, Tercera Época, suplemento 2, página 36, Sala Superior, tesis S3EL 028/98.

COMISIÓN DE FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS y AGRUPACIONES Políticas. ALCANCES DE SU FACULTAD INVESTIGATORIA EN EL TRAMITE DE QUEJAS.-En el procedimiento de queja, la investigación por parte de la autoridad competente no debe constreñirse a valorar las pruebas exhibidas, o a recabar las que posean sus dependencias, pues dada su naturaleza, no es un juicio en el que la autoridad fiscalizadora solo asume el papel de un Juez entre dos contendientes, sino que, su quehacer implica realizar una verdadera investigación con base en las facultades que la ley le otorga, para apoyarse, incluso, en las autoridades federales, estatales y municipales, a fin de verificar la certeza de las afirmaciones contenidas en el procedimiento de queja. Se considera así, en virtud de que, el numeral 6, apartados 6.5 y 6.7, del Reglamento que establece los Lineamientos Aplicables para la Atención de las Quejas sobre el Origen y la Aplicación de los Recursos Derivados del

Financiamiento de los Partidos y Agrupaciones Políticas, autoriza a la autoridad instructora para allegarse de los elementos de convicción que estime pertinentes para integrar el expediente respectivo, para lo cual podrá instruir a los órganos ejecutivos, centrales o desconcentrados, del Instituto Federal Electoral para que lleven a cabo las investigaciones o recaben las pruebas necesarias para la debida integración del expediente; incluso, puede requerir a las autoridades, los informes o certificaciones que coadyuven para indagar y verificar la certeza de los hechos denunciados. Además, una característica esencial de este procedimiento, esta constituida por el conjunto de atribuciones conferidas a la Comisión de Fiscalización, para la investigación de las cuestiones sobre las que versa la queja, de las que se desprende que los principios que rigen la materia de la prueba en el procedimiento en comento, existe una mayor separación del principio dispositivo y un mayor acercamiento al principio inquisitivo, lo cual es explicable porque se esta en el terreno donde se desenvuelven actividades de orden publico, como es la función electoral.

Recurso de apelación. SUP-RAP-012/99 y acumulados.-Partido Revolucionario Institucional.-30 de junio de 1999.-Mayoría de cuatro votos.-Ponente: Alfonsina Berta Navarro Hidalgo.-Disidente: Mauro Miguel Reyes Zapata.-Secretario: Antonio Valdivia Hernández. Recurso de apelación. SUP-RAP-O46/2000.-Partido de la Revolución Democrática.-30 de enero de 2001.-Unanimidad de votos.-Ponente: Alfonsina Berta Navarro Hidalgo.-Secretario: Jesús Armando Pérez González.

Revista Justicia Electoral 2002, Tercera Época, suplemento 5, paginas 46-47, Sala Superior, tesis S3EL 073/2001.

COMISIÓN DE FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS y AGRUPACIONES POLITICAS. FACULTADES PARA ESTABLECER NORMAS GENERALES EN MATERIA DE INGRESOS y EGRESOS DE LOS PARTIDOS y AGRUPACIONES POLITICAS.-En virtud de lo dispuesto en el artículo 49-B, párrafo 2, incisos a) y b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, entre otras, tiene atribuciones para elaborar lineamientos con bases técnicas o establecer lineamientos para llevar los registros de ingresos y egresos y de documentación comprobatoria, sin que fuera de estas atribuciones posea alguna otra que le permita establecer normas generales que tengan el efecto de constituirse en presupuestos normativos de la conducta típica consistente en el incumplimiento de acuerdos del Instituto Federal Electoral. Es decir, la elaboración de los lineamientos con bases técnicas para la presentación de informes sobre el origen y monto de los ingresos, así como el establecimiento de lineamientos para el registro de los ingresos y egresos y de la documentación comprobatoria respectiva, implican la determinación de una atribución

reglamentaria reservada única y exclusivamente a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas. Ahora bien, por imperativo de lo dispuesto en el principio constitucional de legalidad electoral, con sus consabidos desdoblamientos que obligan a la autoridad a fundar y motivar debidamente sus actos, así como lo previsto en los principios constitucionales de certeza y objetividad, resulta que solo mediante la elaboración de lineamientos con bases técnicas y el establecimiento de lineamientos sobre registro, validamente la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, como autoridad competente, podrá establecer cierta disposición reglamentaria que obligue a los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales en las materias de: a) Presentación de informes del origen y monto de sus ingresos Recibidos por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación, y b) Registro de sus ingresos y egresos y de la documentación comprobatoria sobre el manejo de sus recursos.

Recurso de apelación. SUP-RAP-013/98.-Partido Revolucionario Institucional.-24 de septiembre de 1998.-Unanimidad de votos.-Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez.- Secretario: Juan Carlos Silva Adaya.

Revista Justicia Electoral 1998, Tercera Época, suplemento 2, páginas 36-37, Sala Superior, tesis S3EL 029/98.

COMISIÓN DE PRERROGATIVAS, PARTIDOS POLITICOS y RADIODIFUSION DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. TIENE FACULTADES PARA LA COMPROBACIÓN DE LOS GASTOS POR ACTIVIDADES ESPECÍFICAS.-

Conforme con lo dispuesto en el artículo 49, párrafo 7, inciso c), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, los partidos políticos nacionales, como entidades de interés público, tienen la prerrogativa de que se les reintegre hasta el setenta y cinco por ciento de los gastos efectuados por actividades de educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como tareas editoriales. En consecuencia, para acceder a esa prerrogativa, los partidos políticos tienen que demostrar los siguientes elementos: a) la realización de una actividad de educación y capacitación política, de investigación socioeconómica y política, o bien, editorial; b) que tal actividad corresponde a una de las previstas específicamente en la ley, y c) que esa actividad genere una erogación. Ahora bien, el examen de estos puntos no puede estar a cargo de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Agrupaciones Políticas, porque sus facultades se centran en la auditoría de los recursos totales de los partidos políticos nacionales. En consecuencia, la función relacionada con la comprobación de gastos por actividades específicas le corresponde a la Comisión de Prerrogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión, conforme con lo dispuesto en el artículo 49, párrafo 7, inciso c), fracción I, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos

Electorales. Además, para arribar a la anterior conclusión debe tomarse en cuenta que de acuerdo con el artículo 93, párrafo 1, inciso d), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión es la autoridad encargada de ministrar a los partidos políticos nacionales el financiamiento público a que tienen derecho. En este mismo sentido, la anterior aserción debe relacionarse con el derecho a obtener el reembolso de gastos erogados por actividades específicas, el cual constituye una prerrogativa para los partidos políticos nacionales. De ahí la combinación de todos estos factores, la cual aunada al hecho de que en el artículo 80, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se prevé la existencia de la Comisión de Prerrogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión, hacen que sea lógico y evidente concluir que lo inherente a la prerrogativa de que se trata se atribuya a las funciones de dicha comisión, con lo cual se sigue la misma línea adoptada por la ley, en lo referente a que la ministración del financiamiento público esta a cargo de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión. En este orden de cosas, se llega a la conclusión de que la comisión de prerrogativas esta facultada para llevar a cabo la comprobación de las erogaciones por actividades específicas.

Recurso de apelación. SUP-RAP-042/99.-Coalición Alianza por México.-2 de marzo de 2000.-Unanimidad de votos.-Ponente: Mauro Miguel Reyes Zapata.-Secretaría: Aurora Rojas Bonilla.

Recurso de apelación. SUP-RAP-014/2000.-Convergencia por la Democracia, Partido Político Nacional.-10 de mayo de 2000.-Unanimidad de votos.-Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez.-Secretario: Carlos Vargas Baca.

Sala Superior, tesis S3EL 028/2002.

INFORME DE INGRESOS Y GASTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES, LAS BITÁCORAS DE GASTOS MENORES CONSTITUYEN DOCUMENTOS BÁSICOS JUSTIFICATORIOS PARA ACREDITAR LA VERACIDAD DE LO REPORTADO EN EL RUBRO DE VIÁTICOS Y PASAJES, SIN QUE PUEDAN SUSTITUIRSE POR LOS DENOMINADOS "VALES DE CAJA". De la interpretación gramatical, sistemática y funcional del artículo 49-A del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con los diversos numerales 11, 11.2, 11.4, del Reglamento que establece los lineamientos, formatos, instructivos, catálogos de cuentas y guía contabilizadora aplicables a los partidos políticos nacionales en el registro de sus ingresos y egresos y en la presentación de sus informes, publicado el veintiocho de diciembre de mil novecientos noventa y ocho en el *Diario Oficial de la Federación*, se desprenden los tópicos siguientes: a) Todos los egresos de los partidos políticos deben registrarse contablemente y estar soportados con la

documentación atinente, misma que por regla general deberá cumplir con las normas fiscales aplicables; b) Como excepción a la regla general, se prevé que respecto de las actividades ordinarias de los partidos políticos, por concepto de viáticos y pasajes en un ejercicio anual, estos podrán acreditar la veracidad de lo reportado en sus informes a través de bitácoras de gastos menores que cumplan los requisitos que a continuación se mencionan: fecha y lugar en que se efectuó la erogación, monto y concepto específico del gasto, nombre y firma de la persona que realizó el pago y firma ; de autorización. Asimismo, deberá anexarse a esta bitácora los comprobantes que justifiquen dichas erogaciones, aun cuando no cumplan las exigencias de las normas fiscales, o, en su caso, recibos de gastos menores que incluyan los mismos datos que las citadas bitácoras; c) Las bitácoras constituyen los documentos justificatorios básicos para acreditar la veracidad de lo reportado en el informe anual, en el rubro viáticos y pasajes, Esta conclusión se corrobora porque dicha bitácora o libro da la nota de ser un instrumento fundamental para el control y registro de los gastos, puesto que en éste se debe registrar diariamente (orden sucesivo) los gastos que se vayan generando por las diversas actividades que se realicen; tan es así que la propia normatividad aplicable exige que se señale con toda precisión la fecha y lugar en que se efectuó la erogación, el monto, el concepto específico del gasto, el nombre y firma de la persona que realizó el pago, y la firma de autorización, De manera adjunta a este libro, el Reglamento prevé que se deberán acompañar los documentos justificatorios que amparen los egresos efectuados, ya sea que reúnan o no los requisitos que estipula la Ley del Impuesto sobre la Renta. En consecuencia, las bitácoras de gastos menores junto con los comprobantes que se recaben o, en su caso, los recibos de gastos menores, constituyen un todo, ya que tales documentos se complementan para acreditar el correcto control, registro y aplicación de los recursos. Adicionalmente, debe decirse que del capítulo de antecedentes del acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el cual se aprueba el reglamento mencionado, resaltan como documentos fundamentales para comprobar determinados gastos las multicitadas bitácoras, mismas que deberán estar acompañadas de recibos o comprobantes que no necesariamente reúnan requisitos fiscales. Lo anterior es así, porque los propios partidos políticos hicieron del conocimiento de la Comisión de Fiscalización la problemática para conseguir comprobantes con requisitos fiscales respecto de todas las erogaciones que realizan en determinadas zonas del país; y por esta razón solicitaron que se abriera la posibilidad de comprobar determinados gastos mediante bitácoras. En estos términos, resulta lógico desprender que se estableció esta facultad para que los partidos políticos justificaran hasta el veinte por ciento de egresos a través de bitácoras acompañadas de uno u otro de los documentos mencionados, con lo cual se verifica la armonía de la sintaxis de estos preceptos, así como la de las normas procesales en ellas contenidas, haciendo congruente de manera unitaria las disposiciones en estudio. Interpretar lo contrario, es decir, en el sentido de considerar los documentos denominados "vales de caja" como sustitutos de las bitácoras implicaría la posibilidad de que el llenado de los mismos se realizaran fuera de los márgenes de control y registro de los egresos, finalidad que persigue el establecimiento de este tipo de normas, así

como la exigencia de llevar un control diario de los gastos y que cumpla con determinados requisitos.

Sala Superior. S3EL 016/2000

Recurso de apelación. SUP-RAP-029/2000, Partido del Trabajo. 19 de julio de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: José Luis de la Peza. Secretario: Rubén Becerra Rojasvértiz.

Clave de tesis No. : SUP016.3 EL1/2000

Fecha de sesión: 12 de septiembre del año 2000

Instancia: sala superior

Fuente: sentencia

Clave de publicación: s3el 016/2000

Época: tercera

Materia: electoral

FINANCIAMIENTO. EL PREVISTO POR EL ARTICULO 41, FRACCION II, INCISO A), CONSTITUCIONAL, ES EXCLUSIVO DE AQUELLOS PARTIDOS POLITICOS QUE HAYAN CONTENDIDO EN LOS ULTIMOS COMICIOS Y QUE OBTUVIERON POR LO MENOS EL DOS POR CIENTO DE LA VOTACIÓN EN ALGUNA DE LAS ELECCIONES FEDERALES ORDINARIAS.-Al tipo de financiamiento previsto por el artículo 41, fracción II, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no tienen derecho todos los partidos políticos nacionales por el solo hecho de contar con registro, sino que tal beneficio es exclusivo de aquellos que contendieron en los últimos comicios y obtuvieron por lo menos el dos por ciento de la votación en alguna de las elecciones federales ordinarias para diputados, senadores o Presidente de la República, y que de esa manera lograron conservar su registro; habida cuenta que la disposición contenida en el citado inciso a), no debe interpretarse en forma aislada, sino en su contexto, esto es, integrada con el segundo párrafo de la referida fracción II, que precisamente se refiere a los partidos políticos que hayan logrado mantener su registro después de cada elección.

Tercera Época: Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-029/2000.- Convergencia por la Democracia, Partido Político Nacional.-5 de abril de 2000.- Unanimidad de votos.

Recurso de apelación. SUP-RAP-010/2000.-Convergencia par la Democracia. Partido Político Nacional.- 10 de mayo de 2000. Unanimidad de votos.

Recurso de apelación. SUP-RAP-044/2000.-Partido de Centro Democrático.-12 de octubre de 2000.-Unanimidad de votos.

Revista Justicia Electoral 2002, suplemento 5, página 17, Sala Superior, tesis S3ELJ 13/2001.

FINANCIAMIENTO PÚBLICO. LAS LEGISLATURAS LOCALES NO SE ENCUENTRAN OBLIGADAS A FIJARLO EN IGUALES TERMINOS QUE EN EL ORDEN FEDERAL.- La facultad de cada a legislatura local para regular el financiamiento de los partidos políticos, en términos de lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, inciso f), de la Constitución General del país, toma como base el concepto de equidad, el cual debe traducirse, necesariamente, en asegurar a aquellos el mismo trato cuando se encuentren en igualdad de circunstancias, de tal manera que no exista un mismo criterio que rija para todos ellos cuando sus situaciones particulares sean diversas. En estos términos, para satisfacer la equidad que impone la Constitución federal, es necesario establecer un sistema de distribución del financiamiento público, que prevea el acceso a este de los partidos políticos, reconociendo sus distintas circunstancias. Luego, el hecho de que los criterios establecidos por un Congreso local sean diferentes a los que señala el artículo 41 constitucional para las elecciones federales, no significa que tal motivo determine, por si solo, la inconstitucionalidad de la ley secundaria local por infracción al concepto de equidad, toda vez que el Constituyente dejó a la soberanía de los Estados la facultad de señalar las bases de distribución del financiamiento publico a los partidos, de acuerdo con las características particulares de cada uno de ellos.

Tercera Época: Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-015/2000.- Partido Alianza Social.-2 de marzo de 2000.-Unanimidad de votos.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-016/2000.-Partido Convergencia por la Democracia.-2 de marzo de 2000.-Unanimidad de votos.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-021/2000.-Partido de la Sociedad Nacionalista.-21 de marzo de 2000.-Unanimidad de votos.

Revista Justicia Electoral 2001, suplemento 4, paginas 11-12, Sala Superior, tesis S3ELJ 08/2000.

FINANCIAMIENTO PÚBLICO LOCAL. EL DERECHO A RECIBIRLO ES DIFERENTE PARA LOS PARTIDOS POLITICOS PARTICIPANTES EN UNA ELECCIÓN ANTERIOR QUE NO DEMOSTRARON CIERTA FUERZA ELECTORAL, RESPECTO A LOS DE RECIENTE CREACIÓN.-El artículo 116, fracción IV, inciso f) de la Constitución General de nuestro país, garantiza que las

legislaturas locales otorguen financiamiento público a los partidos políticos, sin determinar criterios concretos para el cálculo del financiamiento público total que deberá distribuirse entre ellos, como tampoco la forma de distribución, cantidad o porcentaje que deba corresponder a cada uno de ellos, confiriendo al ámbito interno de cada una, la libertad para el establecimiento de las formas y mecanismos para su otorgamiento, con la única limitante de acoger el concepto de equidad, cuyo alcance se relaciona con el de justicia, tomando en cuenta un conjunto de particularidades que individualizan la situación de las personas sujetas a ella, de modo que el concepto pugna con la idea de una igualdad a equivalencia puramente aritmética; por eso, sus efectos se han enunciado con la fórmula de la justicia distributiva, relativa al trato igual a los iguales y desigual a los desiguales. Por tanto, en el concepto de equidad, se comprende el derecho igualitario de acceso al financiamiento público de los partidos políticos, así como el otorgamiento de este beneficio en función de sus diferencias específicas, como podrían ser, su creación reciente o bien, tomando en cuenta su participación en procesos electorales anteriores, y entre estos últimos, la fuerza electoral de cada uno. En consecuencia, quienes ya participaron en una elección anterior y no cubrieron ciertos requisitos, verbigracia la obtención de un determinado porcentaje mínimo de votación, se encuentran en una situación diversa respecto de los partidos que aún no han participado en proceso comicial alguno, y, por tanto, unos y otros merecen un trato diferenciado entre sí, pues existe plena justificación del no financiamiento a institutos políticos que no obstante haberlo recibido para una elección anterior, no demostraron tener la fuerza suficiente para seguir gozando de tal prerrogativa, cuestión diversa a la situación de los de nueva creación que, por razones obvias, han carecido de la oportunidad de probar su grado de penetración en la sociedad.

Tercera Época:

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-015/2000.-Partido Alianza Social.-2 de marzo de 2000.-Unanimidad de votos.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-016/2000.-Partido Convergencia por la Democracia.-2 de marzo de 2000. Unanimidad de votos.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-021/2000.-Partido de la Sociedad Nacionalista.-21 de marzo de 2000.-Unanimidad de votos.

Revista Justicia Electoral 2001, suplemento 4, página 14, Sala Superior, tesis S3ELJ 10/2000.

FINANCIAMIENTO PÚBLICO. TODA AFECTACIÓN A ESTE DERECHO ES DETERMINANTE PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE REVISIÓN

CONSTITUCIONAL.-Los artículos 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 86, apartado 1, inciso c), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral prevén, como requisito de procedibilidad del juicio de revisión constitucional electoral, que los actos, resoluciones o violaciones reclamadas puedan resultar determinantes para: a) el desarrollo del proceso respectivo, o b) el resultado final de las elecciones. Una acepción gramatical del vocablo determinante conduce a la intelección de los preceptos constitucional y legal citados, en el sentido de que, un acto o resolución, o las violaciones que se atribuyan a estos, son determinantes para el desarrollo de un proceso electoral o para el resultado de una elección, cuando puedan constituirse en causas o motivos suficientes para provocar o dar origen a una alteración o cambio sustancial de cualquiera de las etapas o fases del proceso comicial, o del resultado de las elecciones, consecuencia a la que también se arriba de una interpretación funcional, toda vez que el objetivo perseguido por el Poder Revisor de la Constitución, con la fijación de una normatividad básica en la Carta Magna respecto a los comicios de las entidades federativas consistió en conseguir que todos sus procesos electorales se apeguen a un conjunto de principios fundamentales, con el objeto de garantizar el cabal cumplimiento de la previsión de la misma ley superior, de que las elecciones deben ser libres, periódicas y auténticas, propósito que no resulta necesariamente afectado con la totalidad de actos de las autoridades electorales locales, sino solo con aquellos que puedan impedir u obstaculizar el inicio y desarrollo de próximos procesos electorales, desviar sustancialmente de su cauce los que estén en curso o influir de manera decisiva en el resultado jurídico o material de los mismos, es decir, cuando se trate de actos que tengan la posibilidad racional de causar o producir una alteración sustancial o decisiva en el desarrollo de un proceso electoral, como puede ser que uno de los contendientes obtenga una ventaja indebida; que se obstaculice, altere o impida, total o parcialmente, la realización de alguna de las etapas o de las fases que conforman el proceso electoral, como por ejemplo, el registro de candidatos, la campaña política, la jornada electoral o los cómputos respectivos; o bien, que se altere el número de posibles contendientes o las condiciones jurídicas o materiales de su participación, etcétera; de esta manera, la determinancia respecto de actos relacionados con el financiamiento público se puede producir, tanto con relación a los efectos meramente jurídicos de los actos o resoluciones de las autoridades electorales locales, emitidos antes o durante un proceso electoral, como con las consecuencias materiales a que den lugar, toda vez que en ambos puede surgir la posibilidad de que sufran alteraciones o modificaciones sustanciales las condiciones jurídicas y materiales que son necesarias como requisito sine qua non para calificar a unas elecciones como libres y auténticas, como acontece cuando se impugna una resolución en la que se determine, fije, distribuya, reduzca o niegue financiamiento público a los partidos políticos, pues de resultar ilegales o inconstitucionales esos tipos de resoluciones, traerían como consecuencia material una afectación importante y trascendente en perjuicio de los afectados quienes tienen la calidad de protagonistas naturales en los procesos electorales, al constituir el financiamiento público un elemento esencial para la realización del conjunto de actividades que deben y necesitan llevar a cabo los partidos políticos en su actuación ordinaria y

durante los periodos electorales, así como para cumplir con la encomienda constitucional de promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional, y hacer posible el acceso de los ciudadanos, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulen, y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo; de manera tal que la negación o merma del financiamiento público que legalmente les corresponda, aunque sea en los años en que no hay elecciones, se puede constituir en una causa o motivo decisivo para que no puedan realizar dichas actividades o no las puedan llevar a cabo de la manera mas adecuada, y esto puede traer como repercusión su debilitamiento y, en algunos casos, llevarlos hasta su extinción, lo que les impediría llegar al proceso electoral o llegar en mejores condiciones al mismo.

Tercera Época:

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-006/2000 y acumulado.-Partidos Cardenista Coahuilense y Unidad Democrática de Coahuila.-2 de marzo de 2000.-Unanimidad de votos.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-023/2000 y acumulado.-Partido Frente Cívico.-21 de marzo de 2000.-Unanimidad de votos.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-042/2000.-Partido de la Sociedad Nacionalista.-10 de mayo de 2000.-Unanimidad de votos.

Revista Justicia Electoral 2001, suplemento 4, páginas 12-13, Sala Superior, tesis S3ELJ 09/2000.

CONCLUSIONES

1. Un partido político es un grupo de ciudadanos organizados libremente cuya función principal es la mediación entre la sociedad y el Estado, cuentan con un programa de acción y una ideología propias, cuyo objeto esencial es llegar al poder o mantenerse por medio de la actividad política.
2. El origen histórico de los partidos políticos en su concepción actual se sitúa en Inglaterra y en Estados Unidos hacia la mitad del siglo pasado.
3. En México un antecedente de gran relevancia lo constituyen las asociaciones masónicas, las logias de los ritos yorkino y escosés. Una organización que empieza a llamarse partido es el Partido Científico, durante el porfiriato, éste junto con los liberales y conservadores son antecedentes de los partidos políticos en México.
4. Las reformas electorales concretadas desde 1996 y anteriores, tuvieron como principales problemas a resolver: sentar las bases de un sistema de partidos, eliminar la intromisión directa del gobierno a favor de las campañas del "partido oficial", equilibrar la contienda electoral, crear órganos electorales confiables y autónomos, crear un registro federal de electores actualizado y certero, finalmente, hacer respetar el voto de los ciudadanos.
5. El proceso de constitucionalización de los partidos políticos en México se inició con la Constitución de 1917, que reconoció el derecho de los ciudadanos para asociarse y tratar los asuntos políticos del país, sentándose las bases que hicieron posible la creación y el desarrollo de los partidos. En 1963 por primera vez se hace una mínima referencia a los partidos, pero sin tocar lo referente a su naturaleza jurídica o sus fines. En la ley secundaria se contempla una lista de exención de impuestos que constituyen formalmente la primera forma de financiamiento público indirecto en su beneficio.
6. Es hasta 1977 cuando se adicionó el artículo 41 constitucional que definió a los partidos como entidades de interés público que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la voluntad 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.
7. Alemania constituye el modelo electoral más importante en la actualidad, por haber sido el primer país en el mundo en concretar un Código Electoral y por sus innumerables novedades. Las condiciones sociales, políticas y sobre todo económicas, hacen imposible una comparación con el sistema electoral mexicano,

sin embargo una medida sumamente interesante puede aplicarse en nuestro país: la *tope relativa* que establece que los recursos públicos no deben superar el límite de 50% del total de los gastos erogados.

8. En gran parte de Europa a efecto de disminuir los costos de las campañas electorales, los partidos políticos tienen acceso a los medios de comunicación de manera gratuita y generalmente por que son propiedad del Estado, además de que se han mejorado los contenidos. Definitivamente la primera medida no puede aplicarse en nuestro sistema electoral, pero la segunda sería una alternativa viable y necesaria para mejorar el nivel de la política mexicana.

9. Actualmente el principal problema en el sistema electoral mexicano es la fiscalización de los recursos de los partidos políticos. Los partidos deben los principales interesados en la correcta utilización de sus recursos, puesto que su existencia y razón de ser provienen de la opinión de la ciudadanía, tanto su registro legal como las prerrogativas consecuentes, están sujetas a la obtención de un mínimo de sufragios en procesos electorales.

10. Las ventajas principales del financiamiento público radican en limitar la intromisión de intereses económicos a los candidatos y sus propuestas, y lo más grave, su intromisión en las decisiones de un futuro gobierno. Por otro lado, fomenta la igualdad de oportunidades.

11. Las desventajas del financiamiento público parten de la idea de que constituye un factor de disminución en el presupuesto del país que genera controversias respecto a qué intereses son prioritarios en una sociedad como la nuestra. La segunda desventaja es el alejamiento de los electores y de los propios militantes desaprovechando sus potencialidades.

12. Las ventajas del financiamiento privado parten de la idea de que por obvias razones, la democratización interna de los partidos aumentaría radicalmente y los partidos se verían obligados a retomar uno de sus objetivos principales, la comunicación directa con la ciudadanía.

13. La desventaja principal del financiamiento privado es la posibilidad de captar dinero de dudosa procedencia, y la disparidad de oportunidades, pues los partidos fuertes o con alternativas reales de acceder al poder se verían apoyados muy por encima de quienes solo pretenden dar a conocer sus propuestas y plataformas.

14. Los recientes escándalos de corrupción en los partidos como el Verde Ecologista, el PRI, el PAN y el PRD son resultado de malos manejos en sus finanzas, sean de origen público, como el *Pemexgate* o de origen privado como el PAN o el PRD.

15. Los partidos políticos no tienen actualmente la mejor imagen pública. Según muchas encuestas, una porción considerable de la ciudadanía los considera innecesarios, abusivos, empresas familiares o simples membretes. A pesar de

ello, los partidos políticos son factores insustituibles de la vida democrática moderna.

16. Un elemento de reciente creación y que fomenta la transparencia no solamente dentro del IFE, sino en toda la Administración Pública, es el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública que tiene como principales objetivos proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos, transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que manejan los sujetos obligados. Si alguna institución reserva información está obligada a hacer un índice de la misma, de manera que cualquier persona pueda conocer qué tipo de datos se está reservando y por qué, sin embargo dentro del gobierno sigue prevaleciendo la cultura de la discrecionalidad, que llevará tiempo eliminar.

17. La ley debe reconocer claramente la facultad fiscalizadora del IFE permitiéndole tener acceso a la información financiera protegida por el secreto bancario, fiscal y fiduciario, no solo para verificar la legalidad de las finanzas de los partidos durante los procesos electorales, sino más aún durante los procesos internos de selección de candidatos. Solo de esta manera se puede evitar el círculo vicioso que consiste en que los partidos y la propia CNBV acudan al TEPJF a inconformarse por las "extralimitaciones" del Instituto, sin contar que los particulares que resulten perjudicados, tramiten amparos a efecto de que sus cuentas no sean abiertas.

18. Los partidos deben nombrar un administrador de las finanzas de todo candidato, quien será el encargado de rendir cuentas al órgano electoral. Para facilitar el manejo autónomo de los recursos a nivel regional pueden delegarse las responsabilidades a encargados estatales y distritales quienes reportaran al responsable a nivel central, lo que permitirá un mejor control interno del dinero que se maneje en determinada campaña.

19. En cifras cerradas, los recursos que deben recibir los partidos políticos y las agrupaciones políticas para el año 2004, representan el 0.17% del total del presupuesto federal. De acuerdo al presupuesto solicitado por el IFE que ascendió a los 5 mil 807 millones de pesos, solo se contempló como gasto operativo del IFE la cantidad de 3 mil 754 millones de pesos. Para agilizar los procesos de fiscalización, es necesario aumentar el presupuesto del IFE en esa área, principalmente en capacitación y desarrollo laboral, para poder desempeñar el trabajo más rápido y con menos recursos materiales, dado los ajustes presupuestales resulta inverosímil contratar más personal, pero si se puede reestructurar el Instituto para brindarle mayor importancia a la prioridad electoral actual. Con el panorama legislativo actual, si bien es cierto, si lleva a cabo una fiscalización, la misma en muchos de los casos suele ser aleatoria, debido al exceso de documentación y a la falta de recursos materiales y humanos.

20. El problema principal para fiscalizar la totalidad de los recursos de los partidos radica en lo costoso que resultan las campañas en México. Para corregir este

fenómeno primeramente debe acortarse la duración de las mismas, la campaña del candidato a la Presidencia de la República debiera limitarse a solo tres, de los cinco meses y medio que actualmente dura. Por otra parte, la campaña de los diputados y senadores debiera durar solo seis semanas, actualmente dura entre diez y doce. A consecuencia de lo anterior, los partidos verían reducidos sus egresos y la fiscalización sería más sencilla.

21. Igualmente debiera establecerse un tope en los gastos de los medios de comunicación, que son los más utilizados, los más caros y los menos redituables para fortalecer la cultura democrática, principal función de los partidos políticos. Es un hecho que los medios masivos de comunicación concentran hoy en día gran parte del gasto electoral en las democracias. En México, en el año 2000, el 54% del gasto electoral total se concentró en prensa, radio y televisión. Como punto de partida debiera fijarse un tope de gastos en los medios equivalente al 40% del máximo a gastar en una campaña y en tiempos no electorales, el mismo 40% pero aplicado al presupuesto público asignado al partido que se trate, para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes. Bien es cierto, que si las cifras se compararan con los gastos que por el mismo concepto realizan las empresas privadas, no resulta tan exorbitante, más sin embargo tratándose de dinero proveniente del erario público las cosas cambian, no resulta coherente gastar cantidades importantísimas de dinero en publicidad hueca y sin contenido propositivo, mientras las cifras del abstencionismo crecen alarmantemente. Es demasiado dinero que en nada incrementa la cultura democrática del país y que sí dificulta la fiscalización.

22. Una reducción paulatina en las fuentes de financiamiento tanto públicas como privadas, obligaría a los partidos a rediseñar su estilo de hacer campaña fortaleciendo sus lazos con la sociedad y obteniendo aportaciones pequeñas pero constantes. Si se disminuyen de tajo los recursos públicos, sin antes disminuir el costo de las elecciones, se corre el peligro real, de que los partidos acudan a fuentes ilegales de financiamiento.

23. El financiamiento público debe replantearse modificando las fórmulas de asignación de los recursos, de tal forma que se tome en cuenta sólo el número de diputados de mayoría, y de senadores de primera minoría a elegir, excluyendo a los candidatos de representación proporcional. Igualmente, en el año de elecciones intermedias, en donde se renueva solo la Cámara de Diputados, los partidos solo debieran recibir el 50% del financiamiento, en comparación con la elección presidencial.

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

25. La Ley de medios de impugnación debe plantear la posibilidad de anular las elecciones a diputados o senadores como punto de partida, si se utilizan recursos obtenidos fuera de las limitaciones que señala la propia ley. Una vez incorporado

esto en las elecciones a diputados y senadores, y aplicado en por lo menos dos periodos electorales, considerando las consecuencias prácticas que pudieran presentarse, tanto legales como administrativas, incorporar esta medida también a las elecciones presidenciales. Por ello el sistema de fiscalización debe agilizarse a efecto de que las posibles inconformidades se resuelvan antes de que se tome posesión de los cargos de elección popular que están en juego.

26. Para asegurar el cumplimiento de la normatividad vigente y de las reformas que en determinado momento pudieran concretarse, resulta necesario más que incrementar las sanciones penales y administrativas, llevarlas a la práctica sin temor de los costos políticos para el Instituto y para los propios partidos. Se puede poner en práctica medidas como la inhabilitación personal del candidato.

27. El porcentaje de votación para que un partido político nacional conserve su registro debe incrementarse del 2 al 3%, tomando en consideración el nivel de abstencionismo que se ha venido presentando en los procesos recientes. Las cifras del abstencionismo han aumentado alarmantemente; si tomamos en consideración que la principal obligación de los partidos es fomentar la conciencia democrática de la ciudadanía, resulta plenamente defendible el argumento de la no necesidad de más opciones políticas, que implican irremediamente un gasto sumamente elevado; pues las actuales opciones que cuentan con tradición política y un nombre plenamente reconocido, no han podido lograr en los últimos años, incrementar los niveles de participación e interés ciudadana por la vida política plenamente razonada y comprometida.

28. Los partidos políticos deben tener la obligación de llevar un registro contable de adquisiciones de bienes muebles e inmuebles y de cuentas bancarias, durante el tiempo que cuenten con el registro respectivo, en caso de perderlo debieran tener la obligación de reintegrar al Estado, por medio del Instituto Federal Electoral, los recursos que se invirtieron en formarlos, pues se trata de recursos públicos que ya no van a utilizarse para los fines que en primera instancia se pensaron; incluso, si esos bienes muebles o inmuebles fueron adquiridos con recursos privados, pues el dinero se obtuvo a consecuencia de la figura de interés social que representaban, amén de respetar las disposiciones de derecho privado que en determinado momento se pudieran aplicar.

29. Existen unos gastos que representan un verdadero problema para las funciones de fiscalización de los recursos y son llamados "gastos independientes". Son aquellos que en forma paralela a las finanzas de los partidos políticos realizan ciudadanos o grupos a favor o en contra de algún candidato. El problema radica en que no constituyen en sí ingresos contables para los partidos, sin embargo, en la práctica, si representan ventajas que no están sujetas a ningún control. Quizá una primera instancia de vigilancia, sería el monitoreo de este tipo de gastos para conocer la magnitud de la "fuga de recursos", comparándola con los gastos efectivamente reportados por el partido y si las cifras no concuerdan, entonces comenzar a prohibirlos expresamente, fijando las sanciones pecuniarias correspondientes.

30. Un mecanismo importante es informar a todos las finanzas de todos, para que se vigilen mutuamente. Esta tendencia se ha venido presentando de hecho, más no de derecho, por ello los casos de Amigos de Fox y el llamado *Pemexgate*, surgieron a la luz pública y fueron investigados por las autoridades, a consecuencia de las denuncias presentados por los propios partidos políticos.

31. Resulta indispensable fortalecer el papel educativo de los partidos políticos. Los procesos de capacitación requieren de mayor entusiasmo y difusión para provocar la participación activa en las urnas. De ninguna manera hay que perder de vista, que todo proceso electoral es una lucha por el poder, no obstante, puede aprovecharse para debatir ideas concretas y propositivas para beneficio del país.

32. El papel fiscalizador de la autoridad electoral debe abarcar también los procesos de selección internos para que se respeten los principios democráticos y el pluralismo político. La ley debe establecer claramente los términos y plazos para que este tipo de procesos se lleven a cabo, por que es inequitativo que desde dos años antes un precandidato este en plena campaña, sin ningún control de sus fuentes de financiamiento y de su transparente utilización. Los gastos en las precampañas deben de tener un límite de por lo menos el 20% del tope establecido por el IFE para la campaña formal inmediata anterior, y una duración de la mitad del tiempo que abarque la campaña formal que se trate, ese tiempo de precampaña debe terminar inmediatamente antes de la fecha establecida en el COFIPE para el registro de los candidatos oficiales, para así evitar que algunos se adelanten a los tiempos electorales obteniendo ventajas principalmente económicas, todas estas medidas facilitarían la acción fiscalizadora del IFE. Un posible problema que se puede presentar al regular las precampañas es que posteriormente van a surgir las pre-precampañas.

33. Las aportaciones personales y voluntarias que cada candidato realice a favor de su propia campaña deben ser más controladas por medio de cuentas bancarias plenamente identificadas y controlando tanto los depósitos como los retiros por medio de transferencias. Los partidos políticos deberán informar, los límites que hubieren fijado a las cuotas voluntarias y personales que los candidatos podrán aportar exclusivamente para sus campañas. Esta situación puede representar una válvula de escape para filtrar dinero sin identificar su origen, además, pueden ser cantidades no pequeñas.

34. El Reglamento que establece los lineamientos, formatos, instructivos, catálogos de cuentas y guía contabilizadora aplicables a los partidos políticos en el registro de sus ingresos y egresos y en la presentación de sus informes, establece que las bonificaciones en promocionales que los partidos políticos reciban por la compra de los mismos, no representa donación alguna y no son parte de ninguna operación mercantil. Situación que puede trastocar el espíritu de la transparencia, pues invocando "bonificación" la disparidad en los promocionales podría aparecer. Definitivamente, para evitar posibles malas aplicaciones de esta disposición,

debiera prohibirse a los medios de comunicación, bonificar directamente a los partidos, o en todo caso, hacerlo con la intermediación del IFE.

35. Para una mejor difusión de los informes sobre las finanzas de los partidos, debieran publicarse en el Diario Oficial de la Federación y no en la Gaceta del IFE, además de subirse a la página oficial del IFE.

36. El comité ejecutivo nacional u órgano equivalente de cada partido debiera elaborar una balanza mensual de comprobación de sus gastos, que se concilie anualmente. Esta balanza debiera auditarse por contador público acreditado para el efecto, y así tener plena certeza del buen manejo de las cifras.

37. Los partidos políticos que perdieron su registro, evidentemente no recibirán financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, pero sí recibirán reembolsos a gastos reportados por concepto de actividades específicas como entidades de interés público, por tratarse derechos generados con anterioridad a la pérdida del registro, situación por demás absurda, pues efectivamente los gastos ya fueron realizados, y si fue así se efectuaron con recursos públicos o incluso privados, pero obtenidos en virtud de un registro y una actividad pública. Si acaso existen pasivos dentro del instituto político, esto refleja malos manejos administrativos, por que ningún partido y mucho menos uno que se juega su permanencia, puede gastar más de lo que tiene, y lo más grave es que precisamente ese dinero (o por lo menos la mayoría) proviene de los ciudadanos. Esta disposición raya en lo inadmisibles, toda vez que actualmente, no existe obligación de devolver los activos fijos adquiridos por los partidos, pero sí existe la obligación de rembolsar los gastos realizados. El reglamento de la materia, también establece que no se reembolsará ninguna cantidad si es que el partido tiene multas pendientes por solventar, el caso más representativo es el del Partido de la Sociedad Nacionalista que todavía tiene multas pendientes por irregularidades en el manejo de sus recursos cuando aún contaba con su registro como tal, actualmente el Presidente del Consejo General del IFE ha declarado como incobrable la deuda por las limitaciones legales de exigir a los partidos que ya han perdido su registro. Así las cosas, son dos problemas básicos aplicados a los partidos que perdieron su registro; uno, el reembolso de gastos efectuados no debe aplicarse y segundo, crear una figura electoral factible de responsabilizarse legalmente por malos manejos que se hubieren detectado en su actuar como partidos políticos, independientemente de restituir absolutamente todos sus bienes muebles, inmuebles, cuentas, inversiones, etc., al erario público para su debida utilización.

38. Existe una prohibición legal para las empresas de aportar dinero a los partidos políticos, pero nada prohíbe que los ejecutivos de dichas sociedades pasen por generosos patrocinadores, por supuesto en su calidad de personas físicas. Ciertamente es su derecho como ciudadanos, que no se puede coartar bajo ninguna circunstancia, lo que sí se puede verificar son los topes de las donaciones y las intenciones particulares que se pretendan proteger, este último aspecto es muy difícil de controlar debido a su subjetividad, la solución es precisamente hacer

públicas las finanzas de los partidos, para que la vigilancia sea estrecha sin caer en persecuciones políticas, teniendo como árbitro imparcial al Instituto Federal Electoral.

39. El COFIPE fue reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2003, para establecer requisitos más estrictos en la constitución de las Agrupaciones Políticas Nacionales y de los Partidos Políticos Nacionales y así tratar de evitar la existencia de entidades que solo actúen como escaparate para otras actividades. La medida más importante es la contenida en el artículo 56, que impide que los Partidos Políticos Nacionales puedan realizar un frente, coalición o fusionarse durante su primera elección federal inmediata posterior a su registro. Esta disposición provoca que los partidos en nacimiento verdaderamente comprueben su impacto y repercusión social, justificando su existencia y la inversión que se aplicó en su beneficio.

40. Recientemente se han presentado proyectos de reforma para el COFIPE, que contemplan medidas por demás interesantes, siendo las más rescatables: unificar las elecciones a todos los niveles en una única jornada electoral; acceso de manera gratuita a los medios en los tiempos oficiales exclusivamente; reducir el costo corriente de los partidos, es decir, no enfocado en los procesos electorales; reducir gradualmente el número de diputados y senadores; reducir el presupuesto del IFE; publicar en internet los estados financieros de los partidos y exclusividad de promoción del voto para el IFE. Todas estas medidas van encaminadas al problema más urgente que exige una solución inmediata: la transparencia en el financiamiento de los partidos políticos.

41. Resulta innecesario compensar rigurosamente las diferencias dadas entre los partidos para crear una igualdad artificial a toda costa.

42. Cuando una sociedad como la mexicana, con autoridades electorales confiables y la certeza de que todos los votos son válidos, el trabajo de fiscalización se dificulta, sobre todo cuando las sanciones repercuten en fuertes multas económicas. Las dificultades radican en la falta de cultura de rendición de cuentas. Las actividades de fiscalización siempre fueron lo suficientemente tenues como para resolver los problemas actuales, es relativamente reciente la existencia de una Comisión especializada en estos asuntos y anteriormente las sanciones eran solo simbólicas y en ocasiones inexistentes.

43. Actualmente los partidos saben que si violan la ley electoral y en el mejor de los casos son descubiertos, sólo serán sancionados con multas económicas, las cuales en algunos casos ya están incluso presupuestadas como parte del gasto previsto para una contienda electoral y si bien resulta caro, parece que lo vale.

44. En la medida en que los partidos sean más transparentes y rindan más cuentas de sus actos, van a ser partidos mejor posicionados y más legítimos ante la opinión pública.

45. El desequilibrio de los recursos entre los partidos políticos afecta directamente el principio de igualdad de oportunidades, pero no contar con una fiscalización efectiva, la desaparece.

46. La transparencia en el control de los ingresos y egresos de los partidos, es un tema abierto difícil de resolver de manera definitiva legalmente, por ello las reformas deben de ser constantes y proporcionales a los nuevos retos.

BIBLIOGRAFIA

AGUIRRE, Pedro (coordinador de la colección). Sistemas Políticos y Electorales Contemporáneos. España. 2ª ed., México, Instituto Federal Electoral, 2001, (No. 8) 53 p.

----- Sistemas Políticos y Electorales Contemporáneos. Reino Unido. 2ª ed., México, Instituto Federal Electoral, 2001, (No. 12) 48 p.

ALCOCER V., Jorge compilador. Dinero y Partidos. México, Nuevo Horizonte Editores, 1993, 239 p.

ALEMÁN Velasco, Miguel. Las Finanzas de la Política. México, Ed. Diana, 1995, 591 p.

ANINO, Antonio, coordinador. Historia de las elecciones en Iberoamérica. Uruguay, Ed. Siglo XXI y Fondo de Cultura Económica de Argentina, 1995, 479 p.

BECERRA, Ricardo et al. La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas. 2ª ed., México, Ed. Cal y Arena, 2000, 557 p.

BERLÍN Valenzuela, Francisco. Diccionario Electoral. Costa Rica, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, 1989, Voz: Financiamiento de Partidos Políticos.

CÁRDENAS Gracia, Jaime. Partidos Políticos y Democracia. 3ª ed., México, Instituto Federal Electoral, 2001, (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 8) 53 p.

CASTELLANOS Hernández, Eduardo. Derecho Electoral en México. Introducción General. México, Ed. Trillas, 1999, 336 p.

CASTILLO Vera, Pilar del. La Financiación de Partidos y candidatos en las democracias occidentales. Madrid, Siglo XXI Editores, 1985, 306 p.

COVARRUBIAS Dueñas, José de Jesús. Derecho Constitucional Electoral. México, Ed. Porrúa, 2000, 362 p.

DUVERGER, Maurice. Los partidos políticos. México, Fondo de Cultura Económica, 1992, 461 p.

Enciclopedia Electoral Latinoamericana y del Caribe. Coordinador Dieter Nohlen, San José Costa Rica, 1993, 967 p.

Enciclopedia Jurídica Básica. Enciclopedias Jurídicas Civitas. Vol. III, Madrid, Ed. Civitas, 1995, 6874 p.

FERREIRA Rubio, Delia. Financiamiento de los partidos políticos. Buenos Aires, Ciedla-Konrad Adenauer Stiftung, 128 p.

GONZÁLEZ Cuadros, Tayde. Curso Propedéutico de Introducción CICAP. Doctrina y Mística. México, Partido Acción Nacional, 1998, 44 p.

GONZÁLEZ Encinar, José (coordinador). Derecho de Partidos. España, Ed. Espasa-Calpe, 1992, 244 p.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos. México, UNAM, 1993, (Serie B: Estudios Comparativos, b) Estudios Especiales, Núm. 26) 218 p.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. Derecho Constitucional Antología. México, 1999, 428 p.

------(compilador). Regulaciones sobre el financiamiento público y privado de los partidos políticos. Estudio comparado de diecisiete países latinoamericanos. México, Instituto Federal Electoral, 1995, 85 p.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. CENTRO DE ASESORÍA Y PROMOCIÓN ELECTORAL CAPEL. Diccionario Electoral. T.II, 2ª ed., San José de Costa Rica, Ed. Agencia Española de Cooperación Internacional, 2000, (Serie Elecciones y Democracia), 1274 p.

-----, La financiación de la política en Iberoamérica. San José Costa Rica, Pilar del Castillo y Daniel Zovatto G. editores, 1998, 736 p.

Larousse Enciclopedia Metódica en color. Redactor García-Pelayo y Gross Ramón, T. 2, 2ª ed. 8ª reimpresión, México, Ediciones Larousse, 720 p.

MARTÍNEZ Silva, Mario y Salcedo Aquino Roberto. Diccionario Electoral 2000. México, Instituto Nacional de Estudios Políticos A.C., 1999, 702 p.

MIRÓN, Rosa María y Valdés Leonardo (coordinadores). Congreso Nacional de Ciencia Política, Partidos y Elecciones. UAM, IFE y Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, México, 1996, 357 p.

OROZCO Enríquez, J. Jesús (compilador). Administración y Financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de derecho electoral. T. II, México, TEPJF, IFE, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, (Serie Doctrina Jurídica No. 13) 825 p.

HEMEROGRAFÍA

FUENTES, Víctor. "Gastan 'Amigos' 90 mdp en campaña presidencial". Reforma, México, 8 de abril de 2003, pág. 21 A.

GUERRERO, Claudia. "Aplica tricolor gasto austero". Reforma, México, 11 de marzo de 2003, pág. 5 A.

HIDALGO, Jorge Arturo y Núñez Ernesto. "Quiere PRI erradicar a partidos menores", Reforma, México, 7 de agosto de 2003, pág. 2 A.

IRÍZAR, Guadalupe. "Ven como ilegítimo al Presidente Fox". Reforma, México, 10 de octubre de 2003, pág. 2 A.

MIRAMONTES, Sergio y Salazar Fidel. "Salen caras y largas campañas en México". Reforma, México, 4 de julio de 2003, primera plana.

URRUTIA, Alonso. "Será reabierta la investigación sobre financiamiento de la campaña foxista". La Jornada, México, 8 de mayo de 2002, pág. 3.

LEGISLACION

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Instituto Federal Electoral, 2004.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. México, UNAM, Departamento del Distrito Federal, 1990, (Serie Textos Jurídicos) 608 p.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Instituto Federal Electoral, 2004.

Reglamento para el financiamiento público de las actividades específicas que realicen los partidos políticos nacionales como entidades de interés público. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de marzo de 2002.

Reglamento que establece los lineamientos, formatos, instructivos, catálogos de cuentas y guía contabilizadora aplicables a los partidos políticos en el registro de sus ingresos y egresos y en la presentación de sus informes. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de enero de 2003.

PATIÑO Camarena, Javier. Derecho Electoral Mexicano. 6ª ed. Actualizada, México, Editorial Constitucionalista, IFE, 2000, 708 p.

SÁNCHEZ Gutiérrez, Arturo. El Financiamiento público de los partidos, en Foro para la reforma electoral. Memoria 1993, México, Instituto Federal Electoral, 1993, 937 p.

SARTORI Giovanni. Partidos y Sistemas de partidos. 2ª ed., Madrid, Alianza Editorial, 1992, 450 p.

SERRA Rojas, Andrés. Diccionario de Ciencia Política. T. M-Z, México, Facultad de Derecho UNAM; Fondo de Cultura Económica, 2001, 1327 p.

TENA Ramírez, Fernando. Leyes Fundamentales de México 1808-1998. 21º ed., México, Ed. Porrúa, 1998, 1179 p.

TOINET, Marie-France. El Sistema Político de los Estados Unidos. [Traductor Gallardo Jordan Glenn Amado], México, Fondo de Cultura Económica, 1994, 598 p.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Apuntes de derecho electoral. Una contribución institucional para el conocimiento de la ley como valor fundamental de la democracia. Libro 1 Parte Primera. Introducción al derecho electoral, México, 2000, Texto Financiamiento de Partidos Políticos y candidatos por Francisco Bello Corona, 687 p.

VON Beyme, Klaus. Los Partidos Políticos en las democracias occidentales. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1986, 852 p.

WOLDENBERG Karakowsky, José. La Construcción de la Democracia. México, Plaza & Janés México, 2002, 380 p.

----- Los Partidos Políticos en México. México, Instituto Federal Electoral, 1996, (Serie Formación y Desarrollo) 217 p.

ACUERDOS DEL CONSEJO GENERAL DEL IFE.

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se determina el financiamiento público que se otorgará en el año 2004 a las agrupaciones políticas nacionales. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de febrero de 2004.

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre el financiamiento público de los partidos políticos nacionales para el año 2004. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2004.

Acuerdo que presenta la Comisión de Prerrogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión al Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establece el financiamiento público del año 2004 por concepto de actividades específicas de los partidos políticos nacionales como entidades de interés público, correspondiente a los dos primeros trimestres del ejercicio del año 2003.

PÁGINAS DE INTERNET.

www.ife.org.mx