



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE SOCIOLOGIA GENERAL Y JURIDICA

ESTUDIO SOCIO-JURIDICO DEL SUBSIDIO A LOS PARTIDOS POLITICOS

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA: ERASMO GONZALEZ CLEMENTE

ASESORA: LIC. MARIA MARTHA DEL P. RABAGO MURCINO



CIUDAD UNIVERSITARIA





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.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Fernando González

Clanara

FECHA: 16 de mayo 2016

FIRMA: [Firma]



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

Facultad de Derecho.

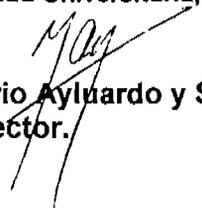
Seminario de Sociología.
General y Jurídica.

MAS.TV 26/III/16/06.

Ingeniero Leopoldo Silva Gutiérrez.
Director General de Administración Escolar.
Presente.

El pasante de la licenciatura en Derecho **Erasmus González Clement**, solicitó inscripción en este Seminario a mi cargo y registró el Tema intitulado: **"Estudio Socio-Jurídico del Subsidio a los Partidos Políticos"**, su asesor de tesis fue la Licenciada **María Martha del Pilar Rábago Murcio**, quien lo aprobó. Consecuentemente y dado que reúne los requisitos Reglamentarios, autorizo su **Impresión**, para los trámites de su examen profesional.

Atentamente.
"Por MI Raza Hablará El Espíritu"
Ciudad Universitaria, México Distrito Federal, marzo 16, 2006.


Mario Ayluardo y Saúl.
Director.

A LA UNAM:

Fuente inagotable de sabiduría y conocimientos. La mejor institución educativa de América Latina.

A mis padres Q.P.D.

Que me dieron todo su amor
y apoyo en todo momento.

Los amo.

A mi esposa Elsa Lidia

Por estar siempre a mi lado apoyándome
con su amor y motivándome a superarme
en todo momento. La amo.

A mis hijos Erasmo y Jessica

Con todo el amor y cariño que me han
demostrado siempre. Los adoro

A mis hermanos.

Alicia, Estela, Lola, y especialmente a Fernando, quien de forma incondicional me brindo su apoyo y consejo en todo momento. Los quiero.

Gracias.

A mi Asesora.

Lic. María Martha del P. Rábago Murcia por apoyarme en todo y tenerme paciencia.

Gracias.

Al Lic. Luis Gustavo Arraíbel Salas

Por su apoyo y amistad de siempre.

Gracias

ESTUDIO SOCIO-JURÍDICO DEL SUBSIDIO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS

INTRODUCCIÓN	1
--------------------	---

CAPÍTULO PRIMERO CONCEPTOS GENERALES

1. SOCIEDAD.....	1
a) Evolución y relación entre las sociedades y el Estado.....	4
b) Formas de Estado y de gobierno.....	10
2. SOCIOLOGÍA.....	13
a) Procesos Asociativos.....	14
b) Procesos Disociativos.....	17
c) Sociología del Derecho.....	20
3. ESTRUCTURA SOCIAL, INSTITUCIONES SOCIALES Y ESTRATIFICACIÓN	
SOCIAL	25
a) Estatus y Roles.....	27
b) Relaciones Sociales.....	31
c) Grupos.....	32
d) Organizaciones Formales.....	33

CAPÍTULO SEGUNDO

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO

a) Independencia.....	37	
b) Reforma.....	38	
c) Revolución.....	39	
d) Constitución de 1917.....	42	
e) Ley Electoral 1946, 1951 y 1973.....	44	
f) Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977.....	50	
- NATURALEZA Y ATRIBUTOS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL....		54
a) Fines fundamentales.....	55	
b) Principales Atribuciones.....	57	
c) Estructura Orgánica.....	57	
d) Presupuesto del I.F.E.....	59	

CAPÍTULO TERCERO

MARCO JURÍDICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

a) Artículos 9 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	62
b) Artículos 1 inciso b) y 22 del COFIPE.....	76
c) Financiamiento a Partidos Políticos, artículo 49 del COFIPE.....	82
d) Régimen de Partidos Políticos.....	94

CAPÍTULO CUARTO
EL SUBSIDIO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS

a) El Impacto Social y Económico causado a la Sociedad por el subsidio a los Partidos Políticos	99
b) La postura que asume la Sociedad ante el Sistema Electoral Mexicano	111
c) Repercusión Económica de los Procesos Electorales en México	116
CONCLUSIONES	134
BIBLIOGRAFIA.....	136
LEGISLACIÓN CONSULTADA	139

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo pretende develar el impacto económico y social que implica el otorgamiento de subsidios a los partidos que participan en el proceso electoral mexicano.

Para el desarrollo del trabajo en comento se adopta la metodología de capitulado, que en su conjunto, dan tratamiento a las cuestiones políticas, económicas, sociales y culturales que se presentan en el México actual.

En este orden de ideas en el primer capítulo se abordan los conceptos sociopolíticos fundamentales, con la intención de que el lector cuente con un glosario de términos que le permita dar seguimiento al desarrollo del presente trabajo.

En el segundo capítulo se abordan con las limitaciones del caso los antecedentes históricos sobresalientes sobre el origen y evolución de los partidos políticos.

En el tercer capítulo se aborda el tema de la naturaleza jurídica de las instituciones conocidas como partidos políticos, por una parte esta se analiza a la luz de las normas de orden público, y por otra parte a la luz de las normas de orden privado diseñadas por los propios partidos políticos para regular su vida orgánica.

En el cuarto capítulo se aborda el aspecto social y el impacto económico que causa el exagerado dispendio de recursos económicos, que por disposición legal reciben los distintos partidos políticos que participan en el proceso electoral mexicano.

Los recursos económicos a que se hace referencia, reciben el nombre de "subsidio a partidos políticos" otorgado a través de el Instituto Federal Electoral (IFE).

Dichos recursos provienen de manera general entre otros factores del cumplimiento de una obligación constitucional a cargo de la sociedad mexicana a saber el pago de contribuciones, cargas e impuestos a los que están sujetos los mexicanos productivos susceptibles del régimen de contribuciones para integrar el erario nacional.

Toda vez que se trata del manejo de recursos aportados por la sociedad mexicana, esta tiene el indiscutible derecho de conocer con transparencia el destino y manejo que dan a los mencionados recursos, otorgados a través de la figura del subsidio a partidos políticos.

En la actualidad los partidos políticos están sometidos a un laxo régimen legal que reclama un control más rígido de rendición de cuentas, para evitar la aparición de partidos negocio, organizaciones que reciben los onerosos subsidios y que disponen de ellos con la más amplia libertad. Y como tal todo gasto conlleva la necesidad de su justificación, pues es la sociedad la que en su conjunto aporta las contribuciones de las que una parte se destina a subsidiar la pesada carga de los partidos políticos.

Cierto es que la población se percata de que las calles se inundan con anuncios de todo tipo en las bardas, en los medios masivos de información (radio, prensa y televisión) en un afán de orientar la voluntad del electorado, pero este dispendio que si se ve es tan solo una parte del subsidio otorgado, el resto queda sin justificación.

El nivel cultural promedio de la población mexicana posibilita la ausencia de una población participativa, lo que produce que las minorías participativas organizadas en partidos políticos asuman la toma de decisiones y como consecuencia de ello, los partidos no representan la voluntad de los electores, representan tan solo sus intereses partidarios.

A pesar de todo, el principio de la democracia es plausible y como obra del hombre es perfectible, para ello es necesario sumar los esfuerzos de todos los mexicanos para impulsar instancias de participación ciudadana.

CAPÍTULO PRIMERO

CONCEPTOS GENERALES

La importancia del estudio de la sociología así como de sus conceptos generales es, en nuestro tiempo, muy grande, ya que nos permite darnos cuenta de la clase de sociedad en que habitamos, y en consecuencia percatarnos de cuál es nuestra posición dentro de la estructura social en la que estamos viviendo.

La Sociología como ciencia nació vinculada a la crisis que provocó la Revolución Francesa. El problema planteado por su fundador, Comte, fue el de establecer las bases de una nueva sociedad que no debería estar fundada ni en el absolutismo de los Reyes, ni en la ideología de la Revolución Francesa, sino en nuevas bases espirituales suministradas por la Sociología.

En el presente capítulo, se pretende mencionar estrictamente a los conceptos generales que de alguna u otra forma tienen relación con este trabajo de tesis, razón por la cual conceptualizo algunos de ellos.

1. SOCIEDAD.

De acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española, sociedad significa, "reunión mayor o menor de personas, familias, pueblos o Naciones."¹

¹ REAL ACADEMIA DE LA LENGUA. Diccionario de la Lengua Española. 2ª edición, Editorial, Milenio, México, 2000. p. 376.

La sociedad, se debe entender como la agrupación natural o pactada de personas que constituyen unidad distinta de cada uno de sus individuos, con el fin de cumplir mediante la mutua cooperación, todos o algunos de los fines de la vida.

Por lo que a nuestro tema se refiere, se puede decir que el hombre, sociedad y partidos políticos van de la mano, es por ello que a continuación hacemos la siguiente reflexión.

El hombre está a la vez dentro y fuera de la sociedad. Por una parte, el hombre constituye un ingrediente de la sociedad; y además lleva lo colectivo dentro de su misma estructura humana. Pero, de otro lado, puede oponerse a la sociedad como contemplador de ella, como crítico y como reformador de ella.

El hombre, al hallarse a la vez dentro y fuera de la sociedad tiene otro sentido o acepción. "La vida del hombre está incluida dentro de un destino social. La sociedad es uno de los modos del destino humano, una de las formas en que el hombre tiene que realizarse. Y lo que en la sociedad ocurre moldea gran parte de la existencia del hombre. Pero, de otro lado, la individualidad entrañable, el destino singular de la persona, queda fuera de la sociedad."²

En efecto, el hombre para ser humano, necesita la sociedad. Pero la sociedad no absorbe todo su ser, pues éste en su raíz esencial es la individualidad íntima e insustituible. Nada podría hacer el hombre sin la sociedad; pues si el hombre viviera en aislamiento no podría realizar su esencia humana, estaría absorbido por la circunstancia exterior, pendiente

² RECASENS SICHES, Luis. Tratado General de Sociología. 10ª edición, Editorial, Porrúa, México, 2000. p. 109.

de los peligros de ésta para defenderse de ellos, pendiente de sus necesidades orgánicas para hallar el modo de satisfacerlas y aún esto de muy mala manera, si es que le resultaba posible y no perecía víctima de los factores del contorno. Más, de otro lado, si el individuo fuese absorbido totalmente por la sociedad, es decir, por lo colectivo, quedaría deshumanizado, pues habría dejado de ser individuo, y por tanto quedaría convertido en autómatas o en bestia. "Un hombre enteramente socializado, colectivizado, que no conservase la raíz íntima de su singular individualidad, sin nada de pensamiento propio, antes bien recibéndolo del medio social para todas las situaciones de su vida, teniendo mecanizados sus sentimientos, uniformada su conducta en todos los aspectos, habría perdido su raíz propiamente humana, pues ésta consiste en la individualidad autónoma con un destino propio, insustituible, incanjeable. En ese estado de colectivización integral, sucedería además que quedarían totalmente ahogadas las fuentes creadoras que son siempre las individuales."³

Así, pues, el hombre si estuviera solo no podría constituir realmente un ser humano. Para desenvolverse como tal precisa indispensablemente de la sociedad. Fuera de ella no cabe la existencia humana. El hombre, para realizar efectivamente su esencia humana, tiene que hallarse socializado en no pequeña parte. Pero, de otro lado, para ser efectivamente un ente humano, tiene también que conservar fuera de lo social la raíz de su propia individualidad y tiene que cultivar las fuentes creadoras propias de ésta. Podemos decir, metafóricamente, que debemos estar a medias dentro de la sociedad y a medias fuera de ella, sin que con esta expresión se quiera indicar que sea precisamente tal proporción matemática la debida o la constitutiva del equilibrio conveniente. Se trata tan sólo de expresar que

³ Ibidem. p. 110.

también en este punto la estructura de la vida humana se muestra como bipolar, es decir, que tiene que desarrollarse con equilibrio entre dos polos, el individual y el social, participar en ambos en forma de tensión balanceada.

a) Evolución y relación entre las sociedades y el Estado.

De manera general se puede decir que la sociedad creó al Estado para que este guiara y controlara su vida dentro de éste.

El problema del origen del Estado puede examinarse desde un punto de vista histórico o desde un punto de vista racional, según sea el método que se adopte para elaborar la Teoría del Estado.

El punto de vista histórico "es el que trata de determinar cuándo surgió el Estado, cuándo apareció una sociedad humana con los caracteres que hemos atribuido a la comunidad política."⁴

La Historia es un conocimiento limitado, por cuanto se apoya en las fuentes que le aporten los datos que dan vida a sus elaboraciones, y en consecuencia, el problema histórico del origen del Estado se encuentra, igualmente, limitado por los datos que puedan obtenerse para tratar de fijarlo.

Este problema del origen del Estado es distinto del correspondiente a su justificación, no sólo por ser diferente en sí, pues no es lo mismo resolver cuál es el origen del Estado, que contestar al interrogante de por qué debe existir el Estado; la diferencia es también de método, pues el

⁴ PORRÚA PÉREZ, Francisco. Teoría del Estado. 27ª edición, Editorial, Porrúa, México, 2001. p. 23.

segundo problema, el relativo a la justificación, implica la necesidad de emplear el método filosófico para resolverlo.

Sin embargo, cuando se trata de resolver el problema relativo al origen del Estado, también es posible auxiliarse del método filosófico al tratar de definir, no cuándo se origina un Estado determinado, sino cuándo se plantea en abstracto el origen del mismo, y se trata de resolver este problema de la aparición histórica del Estado, no refiriéndose a uno en concreto, sino de manera general.

Ligada con este segundo aspecto del problema, se encuentra la otra cuestión importantísima, que corresponde a la interrogación de por qué debió surgir el Estado, es decir, su justificación moral.

El problema de saber cómo surgió el Estado es puramente histórico u objetivo. Consiste en determinar el proceso que lo originó.

El problema de solucionar por qué existe el Estado y por qué debió originarse en el sentido de fijar su valoración, su justificación, es especulativo o filosófico.

“Al hablar de justificación del Estado, hay autores que se refieren a la justificación del poder, a buscar las bases o fundamentos en que descansa el principio de la autoridad; no se refieren a justificar la existencia del Estado en su totalidad, sino que se reducen a tratar de desentrañar la fundamentación del poder.”⁵

El problema del origen del Estado, es diferente del relativo a la justificación de la autoridad y del correlativo deber de obediencia, pues

⁵ Ibidem. p. 27.

este problema de la justificación del poder no es sino uno de los capítulos de la justificación del Estado, ya que el poder no es sino una de las notas que corresponden a la naturaleza del Estado.

El problema del origen del Estado, está íntimamente ligado con el origen del mismo de toda sociedad humana que presente matiz político.

Adolfo Posada considera "que se pueden agrupar en tres categorías las doctrinas que tratan de explicar el origen del Estado: la teológica, la del pacto social y la histórica."⁶

La doctrina teológica dice "que el Estado es creado por Dios. El origen del Estado es, entonces, sobrenatural."⁷

Las doctrinas del pacto social afirman que el Estado es una creación humana, es obra de la voluntad del hombre, y su origen se encuentra en el pacto social.

Una tercera corriente de doctrina afirma que el Estado es un fenómeno natural; que tiene un origen histórico, derivado de la vida misma de los hombres, a consecuencia de un proceso real y positivo.

De acuerdo con la teoría histórica o sociológica sobre el origen del Estado, "éste es un fenómeno natural, originado por el libre juego de las leyes naturales, entendiéndose por éstas, no únicamente las estrictamente consideradas como tales, o sean, las leyes físicas, sino las derivadas de las funciones espirituales del hombre, considerándolas también como fenómenos naturales."⁸

⁶ POSADA, Adolfo. Sociología de Estado. 3ª edición, Editorial, Porrúa, México, 1990. p. 83.

⁷ *Ibidem*. p. 84.

⁸ FARIÑAS DULCE, María José. La Sociología del Derecho de Max Weber. 3ª edición, Editorial, UNAM, México, 1999. p. 181.

Al elaborar esta doctrina, los pensadores afiliados a la misma se sirven de un método complejo: utilizan los datos de la historia, analizan los fenómenos sociales y políticos de la vida real, de manera directa, estudiando las sociedades humanas, sirviéndose de las conclusiones de las Ciencias Sociales.

El estudio de cuándo se originó el Estado, tiene, en efecto, que apoyarse en los datos que proporcione el conocimiento histórico y tienen que utilizarse, igualmente, las conclusiones que aporte la Sociología.

El origen histórico del Estado, es un problema sociológico, pues el Estado surge de la especial estructuración de una sociedad humana, y desentrañar ese problema consistente en establecer qué fenómenos dieron vida a la estructura estatal, de qué manera y en qué momento se originó el vínculo político.

En relación a la sociedad, podemos decir que ésta y la familia tuvieron su origen en la humanidad primitiva, de un modo paralelo. Aparecieron confundidos e indiferenciados ambos grupos, para satisfacer las necesidades características ineludible de conservación, reproducción y de la vida de relación de los hombres.

“Los lazos que unían a los hombres, en las formas sociales más rudimentarias, no se derivaban únicamente de los vínculos del parentesco sanguíneo, sino que había otros factores de sociabilidad. Por esto, aparte de surgir el grupo familiar como resultado de ese parentesco sanguíneo, de una manera concomitante aparecieron otros grupos sociales de mayor extensión, cuyo aglutinante no era el lazo de la sangre, sino otros factores derivados de la vida de relación entre los hombres.”⁹

⁹ GÓMEZ JARA, Francisco A. Sociología. 4ª edición, Editorial, Porrúa, México, 2001. p. 150.

En un principio, estos grupos permanecían indefinidos; no existía una característica que los separara, sino que todos los hombres aparecían simplemente agrupados.

Posteriormente hubo factores de diferenciación que fueron perfeccionando esos grupos sociales rudimentarios, que más tarde se transformaron hasta llegar al Estado.

En la sociedad primitiva es común observar que las funciones política están indiferenciadas; no se ven órganos a quienes atribuir esas funciones. A medida que esas funciones se van diferenciando, van apareciendo esos órganos.

En esa diferenciación influyen diversos factores, entre ellos la consanguinidad, o sean, los lazos creados por el parentesco, que asignan un principio de autoridad a favor de los progenitores. De ahí se derivan las teorías del patriarcado y del matriarcado.

La convivencia, al hacer resaltar las mayores aptitudes de determinado miembro o miembros del grupo social, crea a favor de ellos una situación dominante, que es el principio de la autoridad. Con la primera autoridad se formó concomitantemente el primer grupo político, al existir gobernantes y gobernados, aun en forma rudimentaria.

La consanguinidad produce la familia, en sus diversas acepciones.

La convivencia origina, a su vez, las diferentes sociedades políticas, al aparecer la autoridad.

“En la comunidad social surgen las distintas agrupaciones, especificándose por los motivos de esa asociación, y así, según éstos, de

acuerdo con la naturaleza de los motivos que producen la agrupación de los hombres, nacen las asociaciones científicas, económicas, culturales, etc."¹⁰

Pero éstos son aglutinantes posteriores; es algo que se da en sociedades más evolucionadas.

En la sociedad primitiva, los hombres se unen, en primer término, por la consanguinidad. El parentesco es el primer factor aglutinante de los grupos sociales. Los aproxima el nacimiento.

Y en segundo lugar, se unen por las relaciones que surgen entre sí, relaciones que tienen lugar por el hecho de la convivencia.

El ambiente geográfico, o sea la residencia en un mismo espacio, resultado de la convivencia, es también un factor aglutinante que opera al transformarse el nomadismo de las sociedades primitivas en vida sedentaria.

La familia como núcleo independiente, es considerada por Posada como un principio de agrupación política, pues según dice Fustel de Coulanges, "la familia, gracias a la relación doméstica, era un pequeño cuerpo orgánico, una pequeña sociedad que tenía su jefe, su gobierno."¹¹

"Ihering también considera que el Estado antiguo encuentra sus raíces en la familia. La familia, basada sobre el principio del parentesco sanguíneo, se transforma en un grupo político, una sociedad política que evolucionará perfeccionándose hasta convertirse en Estado."¹²

¹⁰ Ibidem. p. 151.

¹¹ COULANGES, Fustel. Sociología del Estado. Apud. Adolfo POSADA. Op. cit. p. 316.

¹² IHERING, Adolfo. Filosofía del Derecho. 2ª edición, Editorial, Fondo de Cultura Económica, México, 2000. p. 195.

La vida en común en un sitio determinado, en un mismo espacio geográfico, origina la sociedad política, que en un principio se confunde con la familia.

A continuación empiezan a distinguirse nuevos grupos sociales unidos por distintos factores de solidaridad. Aparece también un núcleo que tiene en sus manos la autoridad, el poder, y surge así el gobierno como órgano director del grupo social que en esta forma constituye una sociedad política que dará origen posterior al Estado.

b) Formas de Estado y de Gobierno.

El Estado se caracteriza desde el punto de vista sociológico, como hace notar Groppali, “por los diferentes matices de su elemento humano, de su población; por la religión de la misma, por su raza, por la lengua, por las costumbres, por el pasado histórico, por la cultura particular, es decir, por los ingredientes que contribuyen a constituir la nacionalidad considerada como adjetivo sociológico. Todos esos matices, toda esa serie de caracteres que contribuyen a formar la nacionalidad, le dan una personalidad propia, que se deriva de las características sociológicas de su población.”¹³

El Estado también adquiere un matiz propio, una personalidad especial, un carácter peculiar, que lo distingue de las otras organizaciones políticas similares, por las circunstancias especiales de su territorio, por su geografía. Pero, además, desde el punto de vista jurídico, el Estado se individualiza, se distingue de otras organizaciones políticas, también por la especial estructura de sus órganos fundamentales y la situación en que los

¹³ GROPPALI. Teoría del Estado Apud. Francisco PORRÚA PÉREZ. Op. cit. p. 219.

mismos, en que estos órganos del Estado, se encuentran respecto de los otros, de los elementos constitutivos de la sociedad estatal, de la población y del poder, y respecto de ese auxiliar indispensable para la vida del Estado, que es el territorio. Entonces vemos que la personalidad concreta del Estado, aquello que nos hace distinguir un país de otro, tiene su apoyo en el triple aspecto sociológico, geográfico y jurídico. "El aspecto sociológico, constituido por los matices especiales de su población. El geográfico, por la ubicación especial de su territorio, y el jurídico, por la particular estructura del orden de esta calificación, por su peculiar estructura jurídica."¹⁴

Tomando en cuenta esos aspectos del Estado, en cuanto a las características de sus elementos, se clasifica el Estado y se distinguen las formas de gobierno y las formas de la misma organización política.

Aun cuando en el lenguaje vulgar se confunden Estado y gobierno, no obstante, ya tenemos nosotros los elementos necesarios para poder afirmar que no son términos equivalentes. "La palabra Estado designa la organización política en su conjunto, en su completa unidad formada por los diversos elementos que la constituyen. Gobierno se utiliza para designar el conjunto de los poderes públicos, de los órganos a quienes se atribuye el ejercicio supremo de la soberanía. El Estado es un concepto más amplio; abarca el todo. El gobierno únicamente se refiere a uno de sus elementos, el que tiene la dirección misma del Estado, o sea, según estudiamos al analizar el poder público, los órganos a través de los cuales éste se manifiesta."¹⁵

¹⁴ ARNAÍZ AMIGO, Aurora. Teoría del Estado. 2ª edición, Editorial, UNAM, México, 2000. p. 88.

¹⁵ *Ibidem*. p. 89.

El Estado se integra por la unión de los dos grupos, gobernantes y gobernados.

El gobierno es definido por Orlando, según cita que de él hace Groppali, "como el conjunto de medios por los cuales la soberanía se traduce en actos. El gobierno es el conjunto de instituciones, organizadas por el ordenamiento jurídico, para el ejercicio de la soberanía. El gobierno se encuentra en la cúspide del Estado, en el vértice del ordenamiento jurídico; representa el órgano supremo central instituido para actuar, para realizar la voluntad del Estado; la vida de éste recibe impulso y dirección del gobierno."¹⁶

Otros autores definen al gobierno "como el conjunto de individuos a quienes el ordenamiento jurídico confiere la potestad de dirigir el Estado."¹⁷ Esta definición no abarca más que el aspecto subjetivo del gobierno, al decir, conjunto de individuos, sin tomar en consideración su aspecto objetivo, o sea, el constituido por los órganos, por las organizaciones gubernamentales en sí mismas, independientemente de sus titulares, de ese conjunto de individuos que se encuentran formando parte de la definición. El gobierno no es sólo el conjunto de individuos (gobernantes), también son parte del gobierno los órganos mismos. Las formas de gobierno se refieren a los diferentes modos de constitución de los órganos del Estado, de sus poderes y de las relaciones de esos poderes entre sí. Por el contrario, las formas de Estado se refieren a la estructura misma de la organización política en su totalidad y unidad. Las formas de gobierno se refieren a ese aspecto más restringido del Estado cuya definición hemos dado. La forma del Estado se refiere a la especial configuración de la organización política, tomada en su totalidad.

¹⁶ GROPPALI, Joseph. Teoría y Práctica del Estado. 2ª edición, Editorial, Bosch, España, 2000. p. 301.

¹⁷ *Ibidem*. p. 302.

La consecuencia de esta distinción, es que puede variar la forma de gobierno, sin que varíe concomitantemente la forma del Estado, y viceversa; ambas situaciones son independientes.

2. SOCIOLOGÍA.

La vida del hombre tiene dimensiones y funciones varias: religiosa, moral, jurídica, económica, artística, etc. Ahora bien, todas esas dimensiones y funciones se dan y se desarrollan en la existencia social del hombre, esto es, del hombre en tanto que tiene relaciones con su prójimo.

Lo social es un ingrediente esencial de la vida humana hasta el punto de que ésta no sería posible ni siquiera concebible sin su componente social.

Augusto Comte (1798-1857) ocupa un lugar importante en la historia de la filosofía como creador de la dirección positiva y a la vez destacado en la doctrina social como fundador de la sociología, cuyo nombre además se debe a él.

“Desde la época de Augusto Comte ha variado poco el empleo de la palabra sociología. Ciertos autores querían limitarla a una especie de ciencia social en general, de ciencia de síntesis que deduciría las conclusiones de las investigaciones efectuadas en el dominio de cada ciencia social particular. Esta concepción no es admisible por que no se pueden separar en el terreno de la ciencia la investigación y la síntesis.”¹⁸

El objeto de la sociología es el más complejo de todos, comprende dentro de sí los objetos de todas las demás ciencias porque el hombre

¹⁸ MEDINA CAVARÍA, José. Sociología Contemporánea. 3ª edición, Editorial, Limusa, México, 2000. p. 47.

implica la plena totalidad de las leyes que gobiernan al mundo, y además la humanidad o espíritu humano absorbe en sí y refleja todas las leyes de los fenómenos en los cuales ha surgido.

El maestro Gómezjara define a la sociología como “la ciencia que estudia las diferentes formas de organización social y de las relaciones e instituciones sociales ahí surgidas con la finalidad de elaborar las leyes del desarrollo social.”¹⁹

Max Weber definió la sociología, “como una ciencia que se propone entender el obrar social, interpretando su sentido.”²⁰

De lo anterior expuesto, se desprende y se colige que, una definición comúnmente aceptada de la sociología, en cuanto ciencia especial, es la que dice que se trata del estudio de los agregados y grupos sociales en su organización institucional, de las instituciones y su organización, y de las causas y consecuencias de los cambios que ocurren en las instituciones y en la organización social.

Las unidades principales en las que se centra el estudio son los sistemas sociales y subsistemas; las instituciones sociales y la estructura social; los agregados sociales, las relaciones sociales, los grupos sociales y las organizaciones sociales. A efecto de comprender mejor lo hasta aquí señalado, será oportuno precisar lo siguiente.

a) Procesos Asociativos.

Todos los procesos, tanto los asociativos como los disociativos, comienzan por contactos. Ahora bien, el hecho de que exista un contacto

¹⁹ GÓMEZ JARA, Francisco. Op. cit. p. 19.

²⁰ WEBER, Max. Economía y Sociedad. T.I. 6ª edición, Editorial, Fondo de Cultura Económica, México, 1990. p. 36.

no significa necesariamente que vaya a producirse un proceso. Las frases muchas gracias, ¿qué camino debo tomar para llegar a tal parte?, constituyen contactos, que pueden quedarse en tales, ser puramente efímeros, o por el contrario, pueden iniciar un proceso asociativo. En sí mismo, el contacto es un hecho o una situación en la que se producen interacciones. Los contactos pueden limitarse a ser como una especie de chispas que resplandecen un momento y después se extinguen. Pueden constituir el inicio de ulteriores interacciones que van a forma un proceso asociativo. O pueden también ser el origen de procesos disociativos: al establecer el contacto entre dos personas, una o las dos experimentan un sentimiento de antipatía o de rivalidad.

Se distingue entre contactos primarios y secundarios. “Los contactos primarios son los que establecen cara a cara, es decir, en presencia. Ejemplos de contactos primarios son: mirar directamente, o mirar de reojo; reír, gritar, hacer una exclamación, etc., para provocar una respuesta o reacción de otra persona; preguntar; hacer una seña de saludo; proferir un comentario sobre el tiempo o cualquier otro hecho; etc. Son contactos secundarios los que se establecen a distancia, por ejemplo, mediante cartas, telegramas, recados, anuncios en el periódico, etc.”²¹

Otra distinción, que en parte concuerda con la anterior, pero en parte no, clasifica los contactos en físicos, psico-físicos y psíquicos. “La base de los contactos físicos es la percepción sensorial, principalmente la visual, pero también la auditiva, la táctil y la olfativa. Ver a otro u otros, rozarse físicamente con ellos, oír sus pasos o su voz, percibir sus olores, etc., constituyen la base del contacto físico. Claro que las más de las veces esos contactos físicos dan origen a contactos físico-psíquicos: la mirada con la

²¹ RECASENS SICHES, Luis. Op. cit. p. 206.

que se quiere expresar un sentimiento favorable o desfavorable; el movimiento de la mano o de la cabeza para saludar; el apretón de manos; el beso; el puntapié, etc. Los contactos primarios son habitualmente contactos físicos o psico-físicos. En cambio, los secundarios suelen ser meramente psíquicos."²²

Clasificando los procesos asociativos de menos a más, Wiese distingue los siguientes: "a) acercamiento o aproximación; b) ajuste y acomodación; c) asimilación; y d) amalgamación o unión. Esta clasificación gradual no quiere decir que para llegar desde el mero contacto a la forma más perfecta, extensa e intensa de asociación, que es la amalgamación o unión, se tenga necesariamente que pasar por todos los otros tres grados intermedios. Por el contrario, se puede producir un proceso de amalgamación partiendo directamente del nuevo contacto. Si lo que surge es un proceso de adaptación, acomodación o ajuste no es forzoso que tal proceso vaya a evolucionar convirtiéndose en otro de asimilación o de amalgamación: las cosas pueden permanecer en mera adaptación o acomodación y nada más. Otras veces, en cambio, se va pasando sucesiva y gradualmente de un proceso a otro."²³

Para que pueda iniciarse un proceso asociativo, es necesario que se supere el sentimiento de extrañeza o de hostilidad frente al otro sujeto, en quien se ve un extraño, en caso de que esto haya sucedido al establecer contacto con el otro.

Entre las fuerzas que impulsan y favorecen la iniciación de un proceso asociativo hay las siguientes:

²² Ibidem, p. 207.

²³ WIESE, J.L. La Sociología y sus Procesos. 3ª edición, Editorial, Siglo XXI, México, 1992. p. 127.

- A) *“Solidaridad emocional, la cual consiste en compartir la misma emoción con otra u otras personas, por ejemplo: el gozo que simultáneamente sienten el padre y la madre al contemplar el juego de su hijito, gozo que es el mismo y se produce al mismo tiempo en los dos.*
- B) *Participación emocional, la cual consiste en el hecho de que una persona, habiéndose percatado del sentimiento de otra, participa simpáticamente en ese sentimiento: alegrarse de la alegría de otro; sentir lástima por el sufrimiento de otro.*
- C) *Atracción emocional, es decir, sentir admiración, atracción hacia otra persona.*
- D) *Intereses, esto es, por propia conveniencia, o por razón de un ideal superior, se desea establecer una relación asociativa con otra persona, o con un determinado grupo, estando dispuesto para ello a hacer concesiones, a llegar a un compromiso, a establecer una mutua inteligencia.*
- E) *Actitud de tolerancia, que permite establecer procesos asociativos, con gentes de creencias, opiniones o modos de vida diferentes de los nuestros.”²⁴*

A manera de resumen diremos que los procesos asociativos son contactos que se dan, cara a cara o a distancia o por medio de percepción sensorial superando el sentimiento de extrañeza.

b) Procesos Disociativos.

Las relaciones, los procesos y los hechos sociales no pertenecen todos ellos únicamente a la especie de los fenómenos en que los hombres

²⁴ RECASENS SICHES, Luis. Op. cit. p. 301.

se asocian, sino que muchos de ellos pertenecen a la especie opuesta, es decir, a los fenómenos que entrañan oposición, antagonismo, conflicto, lucha y disociación.

En toda colectividad de hombres actúan tanto fuerzas sociales como fuerzas antisociales. No hay que olvidar los componentes antisociales que actúan en la convivencia humana. La sociedad es tan constitutivamente el lugar de la sociabilidad como el lugar de la más atroz insociabilidad. Lo que hay a la vista es la lucha permanente entre aquéllas dos potencias y las vicisitudes propias de toda contienda.

“También Wiese, combatiendo las visiones doradas que algunos han presentado de la vida social, por lo menos refiriéndose a ciertas situaciones que fueron idealizadas poéticamente, observa que no hay en absoluto ninguna prueba histórica de que haya habido una época o lugar donde los procesos asociativos hayan predominado decisivamente sobre los disociativos. Por el contrario, la verdad es que en todas las situaciones históricas hallamos, en mayor o menor proporción, competencias, antagonismo, conflicto, lucha. Los procesos disociativos van de la mano con los procesos asociativos. Los primeros engendran los segundos, y los segundos engendran los primeros. Recíprocamente los unos son la condición y la fuente de los otros.”²⁵

Parece fácil a primera vista diferenciar entre las actitudes humanas que tienden a promover procesos asociativos, y las actitudes opuestas que tienden a impedir aquellos procesos y a fomentar disociación, oposición, conflicto y lucha. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que muy frecuentemente en la realidad de la vida social en una misma persona y

²⁵ WIESE, J.L. Op. cit. p. 260.

en relación con otra u otras se entremezclan actitudes contradictorias. En abstracto, se puede decir que amor y odio representan los polos diametralmente opuestos; y, no obstante, se ha observado desde tiempos antiquísimos que ambas pueden combinarse en una actitud perpleja hacia la misma persona. Recientemente esta observación ha sido reelaborada por la Psicología freudiana en los términos de lo que se llama principio de la ambivalencia. Así, advierte Maclver, "amor y odio, pena profunda y exuberante pasión, intensa lealtad y repugnancia, y muchas otras actitudes contradictorias o contrarias a menudo se dan entretrejidas.

Llámase actitudes disociativas las que impiden los procesos asociativos, o las que originan procesos disociativos o de oposición.

Se denomina actitudes restrictivas aquéllas que ponen límites a los procesos asociativos, es decir, que permiten que éstos se desenvuelvan sólo hasta cierto punto, pero no más allá de él."²⁶

Tanto en las actitudes disociativas como en las restrictivas, las hay que implican una postura de superioridad; hay otras que constituyen una postura de inferioridad; y hay además otras que no suponen necesariamente una diferencia de nivel.

Como ejemplos de actitudes disociativas que implican una postura de inferioridad, se pueden citar las siguientes: temor, miedo, terror, envidia, timidez.

"Ejemplos de actitudes disociativas con una postura de superioridad son: disgusto, repugnancia, burla, desdén, desprecio, altanería, intolerancia, arrogancia.

²⁶ MACLVER. Tratado General de Sociología. Apud. Luis RECASENS SICHES. Op. cit. p. 390.

Las siguientes son ejemplos de actitudes disociativas que no implican necesariamente una diferencia de plano: odio, aversión, antipatía, desconfianza, sospecha, rencor, malicia, crueldad.

Entre las actitudes restrictivas en plano de inferioridad cabe mencionar las siguientes: veneración, adoración, devoción, humildad, sumisión, subordinación, modestia.

Son actitudes restrictivas en plano de superioridad las de: orgullo, condescendencia protectora, tolerancia e indulgencia.

Actitudes restrictivas sin diferencia de nivel lo son, por ejemplo, las de: rivalidad, concurrencia y celos.²⁷

En base a lo expuesto, se puede decir que los procesos disociativos en lugar de unir, desunen a las personas de los propósitos que persiguen pero en el fondo existe un ánimo o igualdad de competencia o superación.

c) Sociología del Derecho.

La sociología al estudiar la dimensión de la realidad social nos muestra su peculiar estructura concreta para la cual las normas jurídicas son creadas y en la cual van a operar. Precisamente para no caer en el error del racionalismo en el que frecuentemente incurre la actividad legislativa que parte de la idea de que basta legislar sobre una determinada materia para resolver los problemas que en ella se plantean, es necesario recurrir a la sociología para que nos suministre los

²⁷ Ibidem. p. 391.

conocimientos pertinentes en relación con la sociedad concreta de que se trate y legislar de manera adecuada.

Por lo que toca a la actividad del abogado litigante, éste necesita conocer la estructura y funcionamiento de los tribunales, las formas de organizarse con los miembros de su misma profesión, las valoraciones sociales, los intereses existentes, las corrientes de opinión que influyen en la actividad del Juez, y estos conocimientos sólo se los puede suministrar la sociología y la sociología jurídica.

Por lo que hace a la labor del Juez, este funcionario debe conocer el medio social, siempre cambiante, en el cual se van a aplicar las normas jurídicas para que éstas funcionen de manera adecuada, debe indagar las corrientes de opinión pública dominantes, las cuales en cierto grado influyen en la interposición de las normas jurídicas, debe inquirir sobre las valoraciones sociales, en transformación constante, que van a influir en la interpretación de las normas jurídicas y, en consecuencia, en su aplicación. En fin, la Sociología General y la Sociología Jurídica constituyen preciosos auxiliares del legislador, del jurista práctico y del Juez, en cuanto dichos profesionales tienen que ver con el proceso de creación de las normas jurídicas, con su interpretación y con su aplicación.

El sociólogo mexicano René Barragán, en su libro *Bosquejo de una Sociología del Derecho*, distingue, “a mi juicio indebidamente entre el objeto y los problemas de la Sociología Jurídica, ya que cuando se alude al objeto de una ciencia se refiere uno al núcleo de cuestiones o problemas de que trata.”²⁸

²⁸ BARRAGÁN, René. *Bosquejo de una Sociología del Derecho*. 6ª edición, Editorial, Trillas, México, 2001. p. 36.

“Para Barragán, el objeto de la Sociología del Derecho consiste en el establecimiento de las conexiones que están presentes siempre ante el Derecho y los demás fenómenos sociales, por lo que toca a los problemas de la mencionada disciplina, afirma que son los siguientes:

1.- ¿En qué clase de relaciones se encuentra el Derecho con los demás fenómenos sociales? 2.- ¿En qué condiciones sociales surge necesariamente un sistema de Derecho? 3.- ¿Cuáles son los fenómenos sociales que influyen en la transformación del Derecho? 4.- ¿En qué condiciones sociales desaparece un sistema de Derecho y es substituido por otro? 5.- ¿Cuál es la influencia del Derecho sobre los demás fenómenos sociales? 6.- ¿Cuáles son las leyes que rigen la evolución jurídica?”²⁹

En el caso correspondiente, respecto a la Sociología Jurídica, los procesos sociales encaminados a la gestación del Derecho influyen una serie de factores, dentro de los cuales puedo mencionar los siguientes: las necesidades existentes en un momento dado, las creencias religiosas, las convicciones políticas y las morales, los sentimientos de justicia, los sentimientos de esperanza y de mejora de la sociedad existente, etc. Todos esos fenómenos son hechos sociales.

Por lo que hace a la disciplina mencionada, se puede afirmar que los efectos que produce el Derecho una vez creado son diversos; positivos, es decir, de configuración de la vida social de acuerdo con el Derecho tomado como modelo; negativos, esto es, de fracaso en cuanto a esta configuración; de interferencia en relación con otros factores, por ejemplo, religiosos, económicos, etc., de reacción contra las normas vigentes en un

²⁹ Ibidem. p. 37.

momento dado, con la finalidad de derogarlas y, en su caso, sustituirlas por unas nuevas.

La fuerza normativa del hábito y del Derecho nos muestra que todo hecho tiende por sí mismo a convertirse en Derecho siempre y cuando logre establecerse definitivamente en la realidad social, es decir, cuando se repite, cuando lleva una existencia relativamente permanente, no contingente, transitoria.

En las épocas de revolución el Derecho Positivo vigente se suspende temporalmente en su vigencia y en vez de que funcione normalmente aparece en su lugar, la violencia, pero si el poder revolucionario se sostiene, y si sus órdenes y mandatos son obedecidos, aparecerá en las mentes de los hombres la convicción de que las órdenes, mandatos y disposiciones proceden de una voluntad legítima y tienen fuerza de ley.

En resumen, cuando una revolución tiene éxito, la fuerza normativa de los hechos hace que se lleve a cabo una transformación de las órdenes, mandatos y disposiciones de un poder que en una época era ilegal y revolucionaria, en normas jurídicas válidas. Una revolución en sentido político-social, implica que se rompe con el pasado de forma súbita, radical, instalándose en lugar del antiguo Derecho un nuevo que es habitualmente obedecido, y sea porque se le considera más justo que el anterior o bien porque quienes detentan el poder lo pueden imponer por la fuerza.

Por lo que respecta a la relación entre Derecho y Sociología señalo que la relación que el Derecho tiene con las clases sociales depende del concepto que se tenga del Derecho y de la estructura social de la cual las

clases sociales son una parte. A continuación analizaré la relación del Derecho y las clases sociales para la concepción marxista y para la concepción del reformismo capitalista.

“Para la concepción marxista, el Derecho como un orden coactivo existe solamente en una sociedad dividida en dos clases: la dominante explotadora y la dominada explotada. El Derecho para la concepción que se analiza es un instrumento de dominación de la clase dominante en relación con la clase dominada. Para aclarar lo anterior recurramos a un ejemplo. El Derecho de Propiedad Privada que está consagrado en la legislación vigente en los países capitalistas se presenta con un Derecho justo y de validez universal, cuando en el fondo no es sino un medio de que se sirve la clase dominante para mantener su posición hegemónica. Por otra parte, la relación entre el Derecho y las clases sociales es otra a la luz del reformismo capitalista. Para esta concepción ideológica existe un Derecho de validez universal y de carácter abstracto: el Derecho Civil, que es obligatorio para todos los ciudadanos, pero al lado de éste existe el Derecho Social, cuyas ramas principales son: el Derecho Agrario y el Derecho Laboral.”³⁰

Los derechos y obligaciones del campesino y del obrero se determinan en función de que forman parte de una clase social determinada no simplemente por ser personas jurídicas abstractas. El conjunto de instituciones jurídicas que integran el Derecho Agrario y el Derecho del Trabajo, se refieren a los individuos en sus derechos y obligaciones, en tanto forman parte de una clase social determinada, a saber: de la clase campesina o de la clase obrera.

³⁰ AZUARA PÉREZ, Leandro. Sociología. 8ª edición, Editorial, Porrúa, México, 2003. p. 257.

A manera de resumen en el caso correspondiente por lo que hace al concepto de la Sociología Jurídica, ésta debe ser considerada como un intento de ordenar lo que se sabe acerca de los elementos naturales de la vida social y conducir aquél conocimiento hacia una actividad conscientemente sostenida, dirigida por objetivos especiales e ideas. Entendida de este modo, la Sociología Jurídica sigue un patrón similar al de la Sociología Industrial, al de la Sociología Política y al de la Sociología de la Educación.

3. ESTRUCTURA SOCIAL, INSTITUCIONES SOCIALES Y ESTRATIFICACIÓN SOCIAL.

Sólo existen sociológicamente hablando, individuos y sus relaciones. La sociedad como entidad general, no posee ninguna existencia aparte de los individuos que la componen. Los seres humanos hacen su vida social, su historia y la historia general, pero no hacen la historia elegida por ellos, determinada por su voluntad. Es cierto que desde los orígenes de la humanidad, el hombre es activo, pero de ningún modo se trata de una actividad consciente, planteada, independiente de cada individuo. Muchos hombres van a la revolución no con el fin de transformar esa sociedad, sino por saciar sus apetitos egoístas o como única ocupación que les brinda la sociedad, y sin embargo, su actividad militar, ayuda a transformar esa sociedad. En otras ocasiones, un inventor que transforma todo un sistema de comunicaciones por medio del motor de explosión, no lo logra sin haber utilizado la experiencia de otros ingenieros, físicos, químicos, etc., contemporáneos y pasados. El inventor no consigue de la nada su invento, sino lo produce después de haber recibido cierta educación, métodos y técnicas que la sociedad le brinda.

En otros términos, el individuo modifica mediante su acción la naturaleza y el mundo que lo rodean, pero soporta condiciones que de ningún modo ha creado: la naturaleza, su estructura corporal y mental, los demás seres humanos, las tradiciones, las herramientas, la división del trabajo, las instituciones sociales, etc.

Existen diversas teorías sociales que intentan explicar el comportamiento del individuo. “Una de ellas, es la teoría psicoanalítica de la libido (o energía sexual interna que impulsa al individuo) que al igual que la física o la química, formula sus planteos explicativos en función de hechos o factores que actuaron anteriormente (instintos, impulsos, etc.).”³¹ Considera que el sujeto actúa de este o aquel modo debido a sus impulsos interiores que o bien se expresan libremente o bien, al ser reprimidos, buscan los caminos más diversos para manifestarse. En contraste, las explicaciones de la conducta humana como acatamiento a reglas se formulan en función de convenciones externas al sujeto, aunque internalizadas por éste. Sabemos lo que hará un viajero cuando traspase la puerta del hotel, porque conocemos las convenciones que regulan la estadía en los hoteles. Y estamos en condiciones de formular dichas predicciones sin saber nada acerca de las causas de la conducta de la gente. La primera teoría nos da explicaciones causales psicológicas y la otra sólo compara la conducta del hombre en función de reglas (leyes, convencionalismo, normas) elaboradas para dirigir su acción, y aunque ambas nos acercan a la realidad, no podemos conformarnos con ello. ¿Acaso la estructura psicológica es autónoma y no interactúa sobre ella el medio ambiente?, ¿quién hace las reglas sociales que obligan a tal o cual comportamiento?, ¿a qué intereses materiales, deseos o conceptos obedecen las leyes?, estas interrogantes no pueden ser contestadas por

³¹ LÓPEZ ROSADO, Felipe. Introducción a la Sociología. 30ª edición, Editorial, Porrúa, México, 2000. p. 239.

estas teorías inmediatistas, ahistóricas y parcializantes de la conducta humana.

“Existe, sin embargo, una tercera corriente sociológica que explica la vida social a través del modelo de estructura y superestructura.”³²

El edificio de toda la sociedad reposa sobre una base, la estructura. Metafóricamente hablando, en una casa lo que importa son los pisos, las piezas habitables ¿Pero en esta razón para olvidarse de los cimientos y la base del edificio, para desatenderse que estos cimientos determinan la forma, la altura, el funcionamiento del edificio, es decir, las grandes líneas esenciales, aunque dejando indeterminados los detalles y las ornamentaciones? Pensar de otro modo es creer que se puede comenzar una casa por el techo y terminarla por la base. Pensar que en una sociedad las ideas son las fundamentales, es creer que porque las ventanas son necesarias y dan luz a las piezas, constituyen la causa de la casa. Así tenemos entonces la estructura social compuesta por: Instituciones Sociales y Estratifica en estatus y roles, relaciones sociales, grupos y organizaciones formales. Por lo citado se explicarán los conceptos siguientes.

a) Estatus y Roles.

Algunos grandes grupos totales o suprafuncionales, como la comunidad local, la nación, e incluso sectores más extensos, se hallan estratificados en varios niveles o capas, cada uno de ellos diferenciado de los otros por características específicas, situación, posición, modos de vida y posibilidades de sus miembros.

³² Ibidem. p. 189.

Cuando la estratificación social es muy rígida, y la pertenencia a cada capa está determinada de una vez y para siempre por el nacimiento, recibe el nombre de castas. "Ejemplos de estratificación en castas son: el de la sociedad hindú antes de la proclamación de la República de la India (1946), cada hindú necesariamente pertenecía a la casta de sus padres y permanecía en ella; y la estructuración feudal cerrada. El sistema hindú de castas consistía principalmente en un rígido orden predeterminado de ocupaciones."³³

La posición o estatus social depende de múltiples factores en las varias sociedades, e incluso dentro de una determinada sociedad; frecuentemente depende de más de un factor.

La posición o estatus social se puede basar en diferencias de linaje, de riqueza, de profesión u oficio, de poder político, de pertenencia étnica, o de mérito personal. Ahora bien, lo más frecuente es que el rango o posición esté determinado por la concurrencia o combinación de más de uno de esos factores.

Nótese además que la significación y el matiz de cada uno de los factores enumerados son varios en las diversas sociedades, y es cambiante a través de la historia. Así, por ejemplo, el linaje puede estar basado en una mitología o concepción religiosa como ocurría en las castas hindúes, o en tradiciones históricas, cual sucedía en algunas sociedades feudales de los últimos tiempos de la Edad Media y de los primeros tiempos de la Edad Moderna, o en criterios raciales según ocurre en la Unión Sudafricana. "La jerarquía de prestigio entre las diversas profesiones ha sido también varia en las diversas culturas y en la sucesión de las edades históricas. Mientras

³³ Instituto de Investigaciones Sociales. Cultura, Ideología y Política. Año XLI/Vol. XLI/Num. 3. Revista Mexicana de Sociología. Julio-Septiembre, México, 1980. p. 130.

que en las sociedades europeas y americanas el militar ha disfrutado de prestigio mayor o menor según los diversos países y períodos históricos, pero siempre considerable, en cambio, en la China tradicional (antes de que en ella se produjese el impacto de la civilización occidental) el militar profesional estaba bien pagado, por estimarse necesarios sus servicios, pero distaba mucho de disfrutar de una posición social de prestigio, y se hallaba más bien segregado frente a las clases elevadas. Actores y comediantes en otras épocas estaban excluidos de las clases superiores mientras que en nuestro tiempo tienen pleno acceso a ellas."³⁴

En la estratificación social muy tajante y definida de la Unión Soviética, la clase superior, que disfruta del mayor prestigio y de las mayores ventajas económicas, está constituida por los altos funcionarios del Estado y del partido comunista, a los que les siguen en rango los científicos dedicados a las ciencias de la naturaleza y a menesteres técnicos y los ingenieros prácticos.

También ha variado la forma principal de riqueza como base de estratificación social. Bajo el sistema feudal, la propiedad inmueble era el factor principal. En cambio, en las sociedades modernas y contemporáneas industrializadas, el dinero y el crédito prevalecen sobre el control de la tierra.

Una de las formas que puede asumir la desorganización social consiste en que se presentan al individuo a título de exigencia de una determinada conducta de valores y normas que son contradictorias, y como consecuencia de ello aquél se halla en el conflicto planteado por esta situación. Es conveniente recurrir a algunos ejemplos en donde se

³⁴ Ibidem. p. 132.

pone de manifiesto de qué manera los valores y las normas contradictorias le exigen al individuo que lleve a cabo conductas contradictorias. ¿El católico que profesa la religión cristiana, ha de llevar a cabo en su conducta la norma que postula, que debemos amar a nuestro prójimo como a nosotros mismos, aún en el ámbito de los negocios en donde se postula la moral de la utilidad, y se racionaliza la conducta inmoral, diciendo que negocios son negocios? ¿El revolucionario que ha llegado al poder, debe mantener sus convicciones revolucionarias o bien apartarse de ellas para sostenerse en el poder? ¿Debe el político manifestar sus convicciones ideológicas o hacer pronunciamientos públicos que las contraríen para sostenerse en el poder? Ante tal conflicto de valores y normas la gente encuentra difícil realizar un valor o norma y aceptar el uno o la otra. Generalmente procede rechazando un valor o norma pero no de manera abierta, y cuando lleva a cabo su preferencia estimativa proponiendo un valor o norma racionaliza su conducta recurriendo a alguna máxima, como lo hace el hombre de negocios diciendo: negocios son negocios. De esta manera su falta de moral encuentra un refugio en la máxima de referencia.

El revolucionario y el político que olvidan sus convicciones ideológicas para mantenerse en el poder, racionalizan esta deslealtad diciendo que su conducta se encamina al beneficio de la sociedad, ocultando por todos los medios, no sólo su infidelidad a sus convicciones ideológicas, sino también la violación, en su caso, a ciertas normas morales. Aquí el procedimiento de racionalización o justificación permite perpetuar la existencia de valores o normas contradictorios, no obstante que llegado el caso se tenga que optar por la realización de unos y otras.

b) Relaciones Sociales.

La sociedad, como sabemos, se desarrolla a través del movimiento histórico formado por la acción de grupos, étnias, asociaciones, clases, que unas veces en oposición y otras en acuerdo, le dan contenido y esencialidad. De esta manera el movimiento histórico es la forma que caracteriza a la sociedad y sus relaciones internas (clases sociales, amistad, guerra, comercio, etc.), son su contenido, su alma.

Esto no significa que el contenido y el continente aparezcan desligados o separados. Son una y la misma cosa, algo así como las dos caras de la misma moneda. El átomo, por ejemplo, está compuesto de núcleo y de protones que giran a su alrededor, pero estas partes que integran al átomo, a pesar de tener característica propias cada una, no pueden existir, ni menos concebirse, a no ser en un movimiento de conjunto... Así también sucede en la sociedad.

Es así como suele llamarse relación social al aspecto estático, a un determinado momento de un proceso de interacción, o mejor dicho, una especie de fotografía en un determinado instante de la forma o de la constelación de los ingredientes de un proceso social. La realidad de este proceso es siempre dinámica, es algo que podría ser llamado una película social."³⁵

Así tenemos que la relación social es el resultado de un cierto momento, o el resultado relativamente persistente de un proceso de interacción. Y, viceversa, el proceso social es la interacción en movimiento, que produce como resultado determinadas relaciones sociales.

³⁵ AZUARA PÉREZ, Leandro. Op. cit. p. 189.

Las relaciones sociales vienen a ser las formas y constelaciones que a lo largo del proceso activo permanecen como notas relativamente persistentes.

c) Grupos.

Se entiende por grupo social “el conjunto de personas cuyas relaciones se basan en una serie de roles o papeles, que se encuentran interrelacionados; que participan en un conjunto de valores y creencias, y que además, son conscientes de sus valores semejantes y de sus relaciones recíprocas.”³⁶ Asimismo, los miembros del grupo, deben tener la capacidad de diferenciarse a sí mismos frente a los miembros de otros grupos sociales. Para entender lo anteriormente expuesto recurramos al ejemplo de la familia: en la familia se encuentran los elementos del grupo social en virtud de que se presenta una interacción regulada por determinados patrones de conducta, existen valores y creencias compartidos, o bien semejantes.

Dentro de los tipos de grupos sociales podemos considerar a los primarios y a los secundarios. “Los primeros son aquellos que presentan relaciones de intimidad entre sus componentes que no se dan entre los segundos. El grupo primario es aquél en que se da una íntima asociación afectiva y relaciones frente a frente por ejemplo: el grupo de amigos, el de juego, en ciertos casos el de los vecinos. El prototipo del grupo primario es la familia.”³⁷

Las relaciones dentro de un grupo primario son: personales, espontáneas, frecuentemente de una larga duración se basan en

³⁶ Ibidem. p. 190.

³⁷ Ibidem. p. 192.

determinadas expectativas difusas, recíprocamente generalizadas, con obligaciones perfectamente determinadas y precisas.

La cohesión del grupo primario se mantiene por el valor intrínseco de las relaciones que se establecen entre sus integrantes, más que por los roles o papeles sociales que desempeñan éstos. Lo intrínseco de la relación sustituye aquí al concepto de función de los integrantes de los grupos primarios. Esto se puede advertir muy claramente en el ejemplo, al que nos hemos referido, de la familia en la cual lo intrínseco de la relación es lo que mantiene la cohesión del grupo; mientras que en una fábrica son los roles que desempeñan los integrantes, lo que le da unidad y estabilidad a este tipo de grupo social.

Cuando la cohesión del grupo se mantiene gracias a los roles o papeles sociales que desempeñan sus integrantes, no a la íntima asociación de sus miembros, estamos en presencia de un grupo secundario.

El factor preponderante en un grupo secundario es la organización la cual le da estabilidad, ya que cada una de las obligaciones de sus miembros se encuentran delimitadas y precisadas. Por ejemplo, en una fábrica cualquiera (textil, automotriz, electrónica, etc.).

d) Organizaciones Formales.

El hombre se encuentra constreñido a vivir dentro de una vida social organizada en virtud de que su existencia como individuo aislado hace que carezca de la ayuda de sus semejantes, y además, por un gran número de recompensas y satisfacciones que trae como consecuencia la

cooperación, la cual sólo se da dentro de la organización social. Él vive en una sociedad en la cual se presenta una integración de pequeñas organizaciones y suborganizaciones que presentan diversos grados de tamaño y de complejidad.

Podemos considerar la organización formal como un sistema de relaciones sociales estables de carácter recíproco, como un conjunto de interacciones entre personas o entre grupos en la cual surge una manifiesta unidad y aparecen algunos resultados o productos que son consecuencia de la actividad común que realizan los individuos. “La organización social puede presentar la tendencia a crecer tanto desde el punto de vista de su estructura como desde el de sus funciones. Más aún, se puede afirmar válidamente que un aumento en la complejidad estructural trae como consecuencia un incremento en la complejidad funcional.”³⁸

Cuando una sociedad logra tener éxito es porque está organizada y existe esta organización cuando en ella se constituye un sistema relativamente estable de actividad coordinada entre sus miembros. La cual logra una adaptación satisfactoria al ambiente físico, en el cual vive la gente, y capacita a los miembros para sobrevivir, propaga su afecto, y lleva a cabo las tareas generalmente aceptadas por el grupo, cualquiera que sea la forma en que los miembros las conciben. Esta definición no implica en manera alguna, que se dé en la sociedad un perfecto equilibrio.

Cada organización particular lleva a cabo una o más funciones que son precisamente las que sirven de justificación a su existencia y que

³⁸ SPENCER, Herbert. Principios de Sociología. 4ª edición, Editorial, Callejas, México-Italia, 1990. p. 301.

ejercen una influencia considerable en lo que se refiere a la estructura de las relaciones existentes entre los miembros de dicha organización. Los miembros de una organización social pueden tener una idea vaga acerca de las funciones que cumple dicha organización, en algunos casos pueden no estar de acuerdo con estas funciones, y en ambos casos la incoherencia de la función se puede reflejar en una pérdida de la estructura. Lo anteriormente expuesto revela que existe una correlación entre la estructura de la organización y sus funciones, de tal suerte que si no existe un adecuado funcionamiento de la organización ello se va a reflejar en un debilitamiento de la estructura.

Para que las organizaciones formales tengan éxito se necesita que contengan mecanismos para coordinar la actividad de sus miembros, de tal suerte que para que se logre a través de ellos una adecuada regulación del desempeño de las funciones tienen que disponer de medios para controlar la conducta antinormativa de sus miembros, con la finalidad de defender a la organización de las amenazas crónicas que la atacan y para asegurar la continuidad de sus principios de organización y de la organización considerada en sí misma. No es posible encontrar de hecho una absoluta perfección de la organización, pero se pueden encontrar ejemplos de sociedades totales que se encuentren si no perfectamente organizadas sí con una organización adecuada, en las cuales se obtienen éxitos limitados, claro está que con las imperfecciones que son características de muchas sociedades y suborganizaciones.

Quienes pertenecen a una organización formal que se pueda considerar como de éxito experimentan múltiples satisfacciones. Si la sociedad total en la cual viven los individuos funciona bien, las prácticas existentes aparecen ante ellos como vías naturales, correctas y adecuadas

y puede o no existir un pequeño sentimiento de oposición entre el individuo y la sociedad. Los miembros de esa sociedad siguen la ruta trazada por sus antecesores, la cual tiende a ser considerada como sagrada. Aquí estamos en presencia de una organización social que se puede considerar como impregnada de un fuerte criterio tradicionalista, en la cual existe poco lugar para que se presente un procedimiento de innovación y de cambio social. La continuidad de la organización social llega a ser considerada como valiosa por sí misma y como consecuencia de ello la sociedad se defiende contra los cambios repentinos y violentos.

A continuación se ofrecen las características de la organización formal.

- a) "Relaciones estables entre sus miembros.
- b) Correspondencia entre la conducta de los diferentes miembros del grupo social y los patrones de comportamiento establecidos.
- c) Relaciones armónicas entre sus miembros.
- d) La existencia de una solidaridad o cohesión social.
- e) Tendencia a actuar de manera unitaria.
- f) Llegar a resultados o productos de la actividad común.
- g) Integración de las partes de un grupo social."³⁹

Finalmente, se puede decir, que la organización formal, es aquella que busca la cohesión e integración de sus miembros para un crecimiento social armónico.

³⁹ AZUARA PÉREZ, Leandro. Op. cit. p. 193.

CAPÍTULO SEGUNDO

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO

Al respecto, es importante tener presente que su aparición como una figura regulada jurídicamente ocurre hasta la Ley Electoral de 1911, promulgada por el presidente Francisco I. Madero, en tanto que su normatividad a nivel constitucional sucede hasta 1977, junto con otras importantes reformas que igualmente hemos abordado oportunamente.

Los hechos narrados a continuación nos permiten apreciar que al igual que en el resto del mundo, en el largo plano hemos pasado de una organización partidista informal en torno a personajes notables y caudillos militares, a un sistema de partidos plural y competitivo. En las etapas intermedias hemos conocido a lo largo de nuestra historia, todos los lugares de la clasificación de Sartori para el sistema de partidos: partido único, hegemónico, predominante, mayoritario, bipartidismo, pluralismo moderado, polarizado y atomizado.

a) Independencia.

En el inicio de la nación que asomaba a su independencia, la lucha por el poder político estuvo señalada por el conflicto entre los partidarios de la monarquía y de la república, del centralismo y del federalismo. Más tarde fue la división entre los ritos masónicos escocés y yorquino, así como entre conservadores y liberales. Al interior de los propios liberales hubo moderados y puros.

“Sin embargo, por paradójico que pudiera parecer las alianzas políticas entre ellos distinguieron, así fuese fugazmente, una etapa de la

vida política del país. Por ejemplo, la presidencia y vicepresidencia de Antonio López de Santa Anna y de Valentín Gómez Farías. Pero los reiterados regresos al cargo presidencial de Santa Anna suponen igualmente un consenso mínimo de las fuerzas políticas, tal vez en la búsqueda de una especie de árbitro o conciliador de sus diferencias.”⁴⁰

La vía armada y la invitación a la intervención extranjera fueron otros tantos recursos buscados para resolver las diferencias políticas, cuando no fue suficiente otorgarle poderes omnímodos a Santa Anna. La revolución de Ayutla resolvió el equilibrio de fuerzas políticas pero no supo contener las diferencias entre los revolucionarios triunfantes. El golpe de Estado del presidente Comonfort que enfrenta una insurrección entre sus propias huestes, facilita el triunfo del gobierno de Juárez inspirado en la legalidad y apoyado por las armas.

b) Reforma.

La Guerra de Reforma y el Segundo Imperio son dos paréntesis prolongados que ponen a prueba ese gobierno legal y armado, cuya victoria militar abre para México en definitiva el camino de la República. Pero no queda a salvo de nuevas asonadas militares como el Plan de la Noria y el triunfante Plan de Tuxtepec, encabezado por el General Porfirio Díaz. El gobierno autoritario de un caudillo militar se prolonga por más de 30 años, teniendo como telón de fondo una Constitución, la de 1857, definida inicialmente como un gobierno prácticamente de asamblea y equilibrada a partir de 1847, con las reformas intentadas por Juárez y culminadas por Lerdo de Tejada, con un equilibrio permitido por el bicammarismo y mayores facultades presidenciales.

⁴⁰ CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo. Derecho Electoral en México. 3ª edición, Editorial, Trillas, México, 2001. p. 151.

c) Revolución.

En 1900 los hermanos Flores Magón empiezan a publicar su periódico *Regeneración*; en agosto de ese mismo año Camilo Arriaga lanza su invitación a formar el Partido Liberal, “cuyo primer congreso se celebró en San Luis Potosí, el 5 de febrero de 1901. Asistieron al Congreso 300 delegados encabezados por los hermanos Flores Magón, Juan Sarabia, Santiago de la Hoz, Librado Rivera, Diódoro Batalla y Antonio Díaz Soto y Gama. El segundo congreso convocado para realizarse en 1902 ya no fue permitido por el gobierno, y los dirigentes de esa oposición política emigraron a Estados Unidos de América. El 1 de julio de 1906, en San Luis Missouri, fueron dados a conocer el Programa y Manifiesto del Partido Liberal Mexicano, cuyo contenido habría de fijar las reivindicaciones económicas y sociales de la Revolución Mexicana.”⁴¹

El Partido Democrático se constituyó el 22 de enero de 1909 con personalidades de filiación porfirista pero adversarios de los científicos; rechazaban la violencia revolucionaria, convocaban a la ciudadanía al ejercicio de sus derechos políticos, postulaban la libertad de los municipios, pedían el cumplimiento de las Leyes de Reforma y la moralización de la justicia, anticipando algunas ideas sobre Derecho Agrario y Laboral. “La dirigencia estuvo integrada por Benito Juárez Maza (presidente), Manuel Calero y José Peón del Valle (vicepresidentes); Jesús Urueta, Diódoro Batalla, Rafael Zubarán y Carlos Trejo de Tejada (secretarios), Abraham Castellanos, Manuel Castelazo y Fuentes y José G. Ortiz (prosecretarios), Carlos Basave y del Castillo Negrete (tesorero) y Mauricio Gómez

⁴¹ ARRIOLA, Juan Federico. Teoría General de la Dictadura. 2ª edición, Editorial, Trillas, México, 2002. p. 83.

(protectorero). Para difundir sus principios publicaron el periódico México Nuevo."⁴²

"El Partido Reelectionista fue promovido en 1909 por los más connotados porfiristas del grupo llamado de los científicos Rosendo Pineda, Pedro Rincón Gallardo, Diego Redo, Joaquín D. Casasús, José Castillot, Pablo Macedo, Sebastián Camacho, Fernando Pimentel, Francisco M. De Olaguíbel, Miguel Lanz Duret y Emilio Rabasa. La Convención Nacional Reelectionista efectuada del 25 de marzo al 2 de abril, lanzó las candidaturas de Porfirio Díaz y Ramón Corral a la presidencia y vicepresidencia, respectivamente. Para difundir sus propuestas publicaron los periódicos La Reelección y El Debate."⁴³

Ese mismo año, el Partido Nacional Democrático y el Gran Partido Nacional Obrero apoyaron ambos la candidatura de Porfirio Díaz a la presidencia, pero la del General Bernardo Reyes a la vicepresidencia. Sin embargo, finalmente el General Reyes manifestó su decisión de apoyar la fórmula Díaz-Corral.

"El Partido Antirreelectionista fue organizado en mayo de 1909 por Francisco I. Madero, para respaldar la propuesta publicada en su libro La sucesión presidencial de 1910: reelección de Díaz y elección libre del vicepresidente y de gobernadores, hasta consolidar la libertad de sufragio y la no reelección. Estuvo organizado por clubes locales coordinados por uno central en cada región o entidad, los cuales designarían un comité directivo nacional. El Centro Antirreelectionista de la Ciudad de México estuvo presidido por Emilio Vázquez Gómez y contó con la participación

⁴² Ibidem. p. 88.

⁴³ FUENTES DÍAZ, Vicente. Origen y Evolución de los Partidos Políticos. 3ª edición, Editorial, Diana, México, 2001. p. 306.

de Madero, Filomeno Mata, Luis Cabrera, Toribio Esquivel Obregón y José Vasconcelos, quienes lanzaron un manifiesto el 15 de junio invitando a la formación de otros clubes bajo el lema Sufragio Efectivo. No reelección. Su periódico fue El Antirreeleccionista. Finalmente el Partido Antirreeleccionista presentó la fórmula Madero-Vázquez Gómez, pero Madero fue aprehendido y confinado en San Luis Potosí, de donde escapó, habiendo abandonado la idea de luchar y vencer por la vía electoral, por lo que desde San Antonio Texas expidió el Plan de San Luis (firmado en San Luis Potosí el 5 de octubre de 1910), en el que llamó al pueblo a tomar las armas a partir del 20 de noviembre."⁴⁴

En virtud de las pugnas entre sus miembros, el Partido Antirreeleccionista fue liquidado y la mayoría de sus miembros fundó en su lugar, en septiembre de 1911, el Partido Constitucional Progresista. "La Comisión encargada de la fundación del nuevo partido estuvo integrada por: Juan Sánchez Ascona, Gustavo A. Madero, José Vasconcelos, Luis Cabrera, Alfredo Robles Domínguez, Roque Estrada, Manuel M. Alegre, Enrique Bordes Mangel, Eduardo Hay, Jesús González, Adrián Aguirre Benavides, Ignacio Fernández de Lara, Jesús Urueta, Francisco Martínez Vaca, Heriberto Frías, Migue Díaz Lombardo, Roque González Garza y otros. En virtud del desplazamiento de Vázquez Gómez fue postulado a la vicepresidencia José María Pino Suárez."⁴⁵

La fórmula Madero-Pino Suárez fue respaldada también por los partidos Católico Nacional e Independiente. La votación decidió más bien sólo la vicepresidencia, con los siguientes resultados: "Pino Suárez 10425 votos, De la Barra 5564 y Vázquez Gómez 3373. Los partidos Constitucional

⁴⁴ PATIÑO CAMARENA, Javier. Derecho Electoral Mexicano. 6ª edición, Editorial, UNAM, México, 2003. p. 198.

⁴⁵ CASTELLANO HERNÁNDEZ, Eduardo. Op. cit. p. 167.

Progresista y Católico Nacional ganaron todas las curules de la Cámara de Diputados, ante cuya evidente falta de representatividad se otorgaron curules a otros partidos."⁴⁶

El Partido Católico Nacional fue fundado en mayo de 1911 bajo el lema Dios, Patria y Libertad e invitó a los católicos a ejercer sus derechos ciudadanos. El Partido Popular Evolucionista organizado en julio de 1911 por Jorge Vera Estañol, apoyó la fórmula Madero-León de la Barra.

El grupo político encabezado por Pino Suárez y Gustavo A. Madero al interior del gabinete del presidente Madero, fue conocido con el nombre de Partido Liberal Progresista. Por su parte, Jesús Flores Magón e Iglesias Calderón encabezaron el Partido Nacional Liberal, otra fracción del grupo maderista.

d) Constitución de 1917.

El Partido Liberal Constitucionalista fue fundado en 1916 por varios jefes militares encabezados por los Generales Benjamín Hill, Álvaro Obregón y Pablo González. Don Venustiano Carranza fue su candidato presidencial en 1917. Sin embargo, toda vez que desde el Congreso Constituyente del partido estuvieron enfrentados los partidarios de Carranza con los de Obregón y González, cuando el Primer Jefe llega a la presidencia no llama a formar parte de su gabinete a ninguno de los miembros sobresalientes del partido. En agosto de 1919, el Partido Liberal Constitucionalista lanza la candidatura de Obregón y, en 1920, apoya con las armas a su candidato.

⁴⁶ Ibidem. p. 153.

“El gabinete de Obregón estuvo formado por destacados miembros de dicho Partido: Benjamín Hill en la Secretaría de Marina y Guerra; Rafael Zubarán Capmany, en Industria, Comercio y Trabajo; Antonio I. Villarreal, Agricultura y Fomento; Cutberto Hidalgo, Relaciones Exteriores; Amado Aguirre, Comunicaciones y Eduardo Neri, Procurador General de la República. Rafael Martínez de Escobar presidió el Partido en esta etapa.”⁴⁷

El Partido Socialista del Sureste fue fundado en 1916 y encabezado por Felipe Carrillo Puerto, cuya presencia política se manifestó en el sureste del país durante la gubernatura en Yucatán del propio Carrillo Puerto y de Bartolomé García Correa.

“El Partido Nacional Cooperativista fue una fuerza política de importancia, fundado en 1917 por Jorge Prieto Laurens con grupos sociales medios de la población, particularmente estudiantes y profesionistas; tuvo el apoyo del Secretario de Gobernación de Carranza, Manuel Aguirre Berlanga y del General Álvaro Obregón. Este mismo año Luis N. Morones fundó, junto con otros dirigentes de tendencia reformista, el Partido Socialista Obrero, cuya derrota electoral condujo a algunos de sus dirigentes a participar en la fundación de la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM).”⁴⁸

El órgano político de la CROM fue el Partido Laborista Mexicano, fundado en 1919 por Luis N. Morones; en 1920 se pronunció por la candidatura del General Álvaro Obregón, asimismo, apoyó la rebelión de Agua Prieta encabezada por Obregón y Adolfo de la Huerta. Luis N. Morones fue Secretario de Industria, Comercio y Trabajo de esta forma se aseguró el auge de la CROM.

⁴⁷ GONZÁLEZ DE LA VEGA, René. Derecho Penal Electoral. 4ª edición, Editorial, Porrúa, México, 2003. p. 188.

⁴⁸ *Ibidem*. p. 189.

El Congreso Socialista Nacional celebrado del 15 de agosto al 4 de septiembre de 1919, tuvo como consecuencia el surgimiento de varios partidos políticos. La corriente mayoritaria del Congreso resolvió constituir el Partido Comunista Mexicano, cuyo punto básico de su programa fue la revolución socialista. En 1924 apareció el periódico El Machete, para defender los principios del marxismo-leninismo, la línea de la III Internacional y las conquistas del régimen soviético, con el cual practicaban el internacionalismo proletario. Desde 1926, por resolución del IV Congreso, adoptó el sistema de células. De 1929 a 1934 fue proscrito.

En 1939 fueron expulsados del Partido Hernán Laborde y Valentín Campa, dirigentes durante el segundo período de legalidad. En 1940 negó su apoyo a la precandidatura del General Francisco J. Mujica y se mantuvo al margen de la lucha por la sucesión presidencial.

e) Ley Electoral 1946, 1951 y 1973.

Durante la segunda mitad del siglo XX, el país acompasó su ritmo al de las naciones occidentales más avanzadas, con el objeto de no rezagarse, al mantener estructuras caducas; al tiempo que la maduración de la Revolución, le permitió avance y consolidaciones significativas, en lo económico y en lo social, las cuestiones políticas se fueron resolviendo con atingencia, a partir de un gobierno sólido, de una paz pública envidiable y de una sociedad civil cada vez más participativa.

La Ley Electoral de 1918, fue finalmente sustituida por la Ley Electoral Federal de 7 de enero de 1946, promovida por el Presidente Ávila Camacho.

“Este nuevo cuerpo legal, tendría por destino regir el proceso electoral que, para aspirar a la presidencia de la República, por primera vez en la posrevolución, la protagonizarían dos civiles, Miguel Alemán y Ezequiel Padilla, del que resultó triunfador el primero, como primer candidato del PRI, partido que había visto cambiar su nombre de Partido Nacional Revolucionario, al de Partido de la Revolución Mexicana, para finalmente convertirse en el Partido Revolucionario Institucional. Cambio, que en rigor, no fue sólo nominal, pues el Partido de la Revolución, trascendió, en la dinámica democrática mexicana, de partido oficial con Calles, a partido único, en la época cardenista y finalmente a partido mayoritario, en los últimos tiempos.”⁴⁹

Como novedades de esta Ley, apuntemos la creación de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, como lo establecieron sus artículos 6º y 7º:

Artículo 6º.- La vigilancia del proceso electoral en la elección de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, se efectuará a través de una Comisión Federal de Vigilancia Electoral con asiento en la Capital de la República.”

“Artículo 7º.- La Comisión Federal de Vigilancia Electoral se integrará con el Secretario de Gobernación y con otro miembro del Gabinete, comisionados del Poder Ejecutivo; con dos miembros del Poder Legislativo, un Senador y Diputado comisionados por sus respectivas Cámaras o por la Comisión Permanente y con dos comisionados de partidos nacionales.

La Comisión será presidida por el Secretario de Gobernación y tendrá como Secretario al Notario Público más antiguo de los autorizados para ejercer en la Ciudad de México; en caso de impedimento de éste, calificado por la Comisión, fungirá el que le siga en orden de antigüedad.

⁴⁹ Ibidem. p. 136.

Para cada elección, los comisionados de los Poderes reunidos en junta previa citada por el presidente de la Comisión invitará a todos los partidos políticos para que, dentro del plazo que le señalen y de común acuerdo, propongan sus comisionados en el seno de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral. Si no se pusieren de acuerdo los comisionados de los poderes señalarán los partidos que deben enviar comisionados al seno de la Comisión Federal, cuidando que dichos partidos sean los más importantes de los que actúen en el país de ideología o programa diversos y que no sostengan las mismas candidaturas. Fijarán igualmente la fecha para la iniciación de labores."

Respecto de los partidos políticos, los definió en su artículo 22:

"Los partidos políticos son asociaciones constituidas conforme a la ley, por ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos cívicos, para fines electorales y de orientación política."

Y sólo reconoció a los partidos nacionales, con lo que desapareció desde entonces, al menos en lo formal a los partidos regionales, según rezó su artículo 23:

"Para los efectos de la presente ley solamente serán reconocidos como partidos políticos los partidos nacionales."

Los mecanismos de creación, estructuración y registro de los partidos eran muy cerrados, con lo que las posibilidades del multipartidismo fueron realmente nulas.

Por Decreto de Reformas de 21 de febrero de 1949, promovido por el Presidente Alemán, se modificó la Ley de 1946. En general se modernizaron los organismos electorales y los procedimientos y se hizo más flexible el registro y constitución de los partidos políticos.

Estas reformas, en realidad precedieron a la nueva Ley Electoral Federal de 4 de diciembre de 1951, que regiría la contienda por la

presidencia de la República, de otros dos hombres surgidos de la ideología revolucionaria, Ruiz Cortines por el PRI y Henríquez Guzmán.

Este ordenamiento crea la Comisión Federal Electoral, con el nombre y funciones clásicas que se le atribuyeron hasta 1990.

Definió a los partidos políticos, en su artículo 27, de la siguiente manera:

“Artículo 27.- Los partidos políticos son asociaciones constituidas conforme a la ley, por ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos políticos para fines electorales y de orientación política.

Los partidos políticos registrados son auxiliares de los organismos electorales y comparten con ellos la responsabilidad en el cumplimiento de los preceptos constitucionales en material electoral.”

Sentando así el principio de corresponsabilidad electoral que hasta hoy prevalece.

Se establece, con las características que lo conocimos, el Registro Nacional de Electores. Artículo 45.- “El Registro Nacional de Electores dependiente de la Comisión Federal es una institución de servicio público, de función permanente, encargada de mantener al corriente al registro de los ciudadanos, de expedir las credenciales de electores y de formar, publicar y proporcionar a los organismos electorales, el Padrón Electoral.”

El 7 de enero de 1954, se expide el Decreto que reforma diversos artículos de la Ley Electoral Federal, promovido por el Presidente Adolfo Ruiz Cortines y cuyo mérito mayor fue el de otorgar el voto a las mujeres.

Su artículo 60, ya no habló de varones, sino de mexicanos; en efecto:

“Artículo 60.- Son electores los mexicanos mayores de 18 años, si son casados, y de 21 aún cuando no lo sean que estén en el goce de sus derechos políticos.”

También histórica resultó la Ley de Reformas y adiciones a la Ley Electora Federal (de 1951), promovida y expedida el 28 de diciembre de 1963 por el Presidente Adolfo López Mateos, por medio de la cual, abre las posibilidades de representación de las minorías, por primera vez, a través de los llamados Diputados de Partido. Su nuevo articulado así lo permitió a la luz de las adecuaciones institucionales previas.

“La Ley electoral de 1951, volvió a ser reformada, según Decreto que publicó el Presidente Gustavo Díaz Ordaz, de 29 de enero de 1970, para dar el voto a los jóvenes, al estimar la mayoría de edad, no ya a los 21 años, sino a los 18.”⁵⁰

Así pues, la Ley Electoral Federal de 1951, que rigió al país por más de dos décadas, aunque aparentemente se inició sin visos claros de ser un cuerpo especialmente novedoso, concluyó su vigor con aportaciones fundamentales al Derecho Electoral Mexicano, a través de sus reformas y adiciones que la fueron adecuando a la dinámica democrática del país.

Luis Echeverría, Presidente de México, promueve la Ley Federal Electoral del 5 de enero de 1973.

Su artículo 1º, dispone la naturaleza y objetivos de la ley:

⁵⁰ OROZCO GÓMEZ, Javier. El Derecho Electoral Mexicano. 3ª edición, Editorial, Porrúa, México, 2001. p. 35.

“Artículo 1º.- Esta ley reglamenta los preceptos constitucionales relativos a la celebración de elecciones ordinarias y extraordinarias para la renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Federación, así como el derecho de asociación política de los ciudadanos a través de los partidos políticos nacionales. Sus disposiciones son de observancia general en toda la República.”

Respecto de los partidos políticos nacionales, dijo en su artículo 17:

“Artículo 17.- Los partidos políticos nacionales son asociaciones instituidas en los términos de esta ley, integradas por ciudadanos en pleno ejercicio de sus derechos políticos, para fines electorales, de educación cívica y orientación política.

Los partidos políticos concurren a la formación de la voluntad política del pueblo. Comparten con los organismos electorales la responsabilidad del proceso electoral y de vigilar que éste se desarrolle conforme a los preceptos constitucionales y las disposiciones de esta ley.”

Abre sensiblemente las posibilidades para constituir y registrar partidos, les otorga prerrogativas fiscales y por primera vez, el uso de la radio y la televisión.

Dentro de los organismos electorales, proporciona la definición jurídica de la Comisión Federal Electoral, en su artículo 42:

“La Comisión Federal Electoral es el organismo autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica propia, encargado de la coordinación, preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral en toda la República, conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo establecido por esta ley, sus reglamentos y las disposiciones que al efecto dicte,” a la que como vemos, le da personalidad jurídica propia, prolegómeno del actual organismo público descentralizado electoral.

Moderniza los procedimientos electorales y se manifiesta como la última ley de sistema de mayoría, reconociendo los diputados de partido.

f) Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977

Fue en el año de 1977, cuando se expidió la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales LOPPE, nuevo cuerpo legal de orden político-comicial.

Su mérito principal fue dejar atrás el sistema único de mayoría, buscando una más cabal representación popular en la Cámara de Diputados.

En efecto, su exposición de motivos, aseveró:

“Hemos sido guiados por la idea de que la democracia significa la igualdad política de los ciudadanos. A través del principio de las mayorías se ha visto, sin embargo, que éstas, las mayorías, excluyen la gravitación, el peso e inclusive la voz de las minorías. La mayoría de los representantes tiene que corresponder a la mayoría de los electores; pero las minorías electorales deben tener una adecuada minoría de representantes. De esta manera se evita que la mayoría actúe como el todo.”⁵¹

Así se crea el sistema mixto de mayoría y representación proporcional.

Amén de este aporte fundamental, apoyado por las adecuaciones constitucionales, consecuencias y oportunas, hagamos un breve repaso

⁵¹ Ibidem. p. 32.

del contenido de esta Ley, que en su hora, abrió sensiblemente la vida democrática de México.

El Título Primero, al tratar lo concerniente a la elección de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, se ocupó por fijar, en primer término, los requisitos de elegibilidad y motivos de inelegibilidad en el caso de candidatos a senadores y diputados.

En cuanto a esto, y en relación al moderno sistema electoral mixto que aportó, el legislador se planteó la necesidad de definir si los candidatos registrados para la elección por mayoría relativa, podrían figurar al mismo tiempo en las listas regionales para la elección por representación proporcional.

La respuesta legal fue la incompatibilidad en ese supuesto. En caso contrario, se estimó, se propiciaría inequidad para los candidatos, ya que sólo un número reducido se dijo tendría dos posibilidades. Por otro lado habría riesgos de confundir al electorado de inclinarse por la compatibilidad de ambas candidaturas.

Este título se dedicó a regular, con inusitado cuidado y detalle, lo relativo a las organizaciones políticas, en razón que toca a los partidos políticos la función de organizar la expresión de la voluntad popular, ser receptores de la dinámica social y establecer la eficaz comunicación entre gobernantes y gobernados.

Señaló la Ley la naturaleza, objetivos y funciones de los partidos políticos, su posición frente a la sociedad y su responsabilidad frente al Estado y la ciudadanía. Se ocupó en describir sus derechos, obligaciones y prerrogativas.

Abrió las posibilidades legales para facilitar la creación y acción de agrupaciones políticas de ciudadanos, en consideración a que las rigideces normativas, habían impedido, en los últimos 20 años anteriores a 1977, registrar un solo partido político.

Para ello usó la figura del registro condicionado, al resultado mismo de las elecciones, para que fuera la voluntad soberana la que decidiera el registro definitivo y no formalismos y trabas legales.

Trata la Ley, la tradicional figura de la coalición, como una opción más a la apertura ideológica y partidaria.

Otra figura que contuvo la Ley, fue la fusión, que se da cuando dos o más partidos o asociaciones políticas determinan crear una nueva organización política; de hecho, este supuesto lo hizo valer la tendencia comunista y de izquierda, en su momento, de donde surgió el PSUM.

Las llamadas Asociaciones Políticas Nacionales, constituyen otra novedad de esta Ley, como alternativa viable y paso previo a la formación, en su caso, de nuevos partidos políticos.

Podían los ciudadanos así agrupados, participar en las elecciones federales con candidatos propios, celebrando convenios de incorporación con los partidos políticos preexistentes, sin perder su personalidad jurídica.

Se previó la creación de frentes a través de los cuales, los partidos podían unirse para alcanzar objetivos políticos compartidos de índole no electoral, mediante estrategias específicas y comunes.

Como resultado de la modernización de los medios de comunicación, la ley dispuso garantías y reglas para el uso de la radio y la televisión por parte de partidos políticos, pudiendo determinar éstos, libremente, el contenido de sus programas.

Señaló, la LOPPE, la integración de la Comisión Federal Electoral, máximo órgano electoral, además, con los comisionados de los partidos con registro condicionado. Dispuso que su secretario lo fuera un Notario Público, para que diera fe pública, de modo imparcial, de sus acciones y decisiones.

Por cuanto hace a las atribuciones de este organismo, hay que destacar que tuvo a su cargo, por primera vez, el registro de los partidos y asociaciones políticas nacionales, antes facultad de la Secretaría de Gobernación.

Debemos volver a repetir que la LOPPE intentó el reingreso de la Corte a las cuestiones políticas, a través del llamado recurso de reclamación, con poco éxito, conocida la autoinhibición del más alto Tribunal en estos asuntos. Por más que estableció el principio de definitividad al recurso, no prosperó como medio eficaz de legitimación de decisiones electorales.

Por cuanto hace a las materias penales de lo electoral, el legislador mismo las repudió, expresamente, al argumentar en cuanto al tema: "Al introducirse las salvaguardas previstas en el contencioso electoral que crea, fijados, además, los nuevos mecanismos de designación de los integrantes de los organismos electorales y depurando el procedimiento, se abatirán considerablemente las irregularidades que vician la expresión

de la voluntad popular manifestada a través del voto. Por tal razón, el capítulo que establece las sanciones se concibió bajo un espíritu que obliga a confiar más en la responsabilidad de los ciudadanos, partidos políticos, organismos electorales y autoridades públicas, y en la efectividad del nuevo sistema electoral, que en intenciones punitivas."⁵²

La LOPPE rigió tres procesos electorales federales, el de 1979, el de 1982, que incluyó la elección presidencial donde triunfara Miguel de la Madrid, y el de 1985.

La dinámica política y electora de México impulsó a sustituir la LOPPE por una legislación electora nueva que mejor se ajustara a nuestro pluripartidismo y sus necesidades de representación. Surgió, así, el nuevo Código Federal Electoral de 1987, que reguló las más complejas elecciones de los últimos años, las de 1988, que sin duda crearon un nuevo México, en su democracia, mismo que con tino y firmeza se conduce en la actualidad, abriéndose nuevas oportunidades políticas y de representación.

- **NATURALEZA Y ATRIBUTOS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.**

La Comisión Federal Electoral al desaparecer del panorama jurídico-electoral, da entrada al Instituto Federal Electoral, como nuevo depositario de la autoridad electoral (artículo 68 del COFIPE) y es el responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones.

El instituto fue creado por las reformas constitucionales de 1989 al artículo 41 del propio Código Político fundamental y su régimen jurídico es reglamentado por el COFIPE en su Libro Tercero.

⁵² ZAMORA JIMÉNEZ, Arturo. Delitos Electorales. 3ª edición, Editorial, Ángel Editor, México, 2003. p. 205.

Se trata, de un organismo descentralizado, creado por la más impecable técnica del moderno Derecho Administrativo, al haber sido por Ley del Congreso, considerando que cuenta con funciones de autoridad.

Como cualquier otra entidad pública de esta naturaleza, el organismo forma parte del sector paraestatal del Estado mexicano. Sabemos que los entes paraestatales son el Estado mismo que se descentraliza, para, a partir de una función o especialidad administrativa, brindar un mejor y más ágil servicio público, en este caso, la organización misma de las elecciones federales.

Cuenta como sus similares del Derecho Administrativo, con autonomía orgánica, no sujeta a un poder jerárquico: es además, autónomo técnica y operativamente. Tiene, evidentemente, como características esenciales de la descentralización, personalidad jurídica y patrimonio propios. Su titular puede ser incluso, sujeto de juicio político en los términos del artículo 110 constitucional.

El Instituto nace, por disposición del COFIPE, desconcentrado a través de 32 delegaciones, una en cada entidad federativa y 300 subdelegaciones, una en cada distrito electoral uninominal (artículo 71 del COFIPE).

a) Fines Fundamentales.

El Código reconoce como fines del Instituto, en su artículo 69, inciso 1, los siguientes:

- a) "Contribuir al desarrollo de la vida democrática;

- b) Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos;
- c) Integrar el Registro Federal de Electores;
- d) Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones;
- e) Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión;
- f) Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio; y
- g) Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática.

Todas las actividades del Instituto se regirán por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

Para el desempeño de sus actividades el Instituto contará con un cuerpo de funcionarios integrados en un Servicio Profesional Electoral. La desconcentración será base de su organización.”

Al analizar las reformas constitucionales de 1996, nos referimos a los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad que han de regir las actividades del Instituto. Asimismo, vimos que sus funciones las desempeñarán servidores públicos especializados, que garanticen el cumplimiento de los principios señalados, a través de un Servicio Profesional Electoral.

Este servicio está investido de tal rigidez y exclusividad, que sus integrantes no pueden aspirar a ser candidatos a Diputados Federales o Senadores, por inegibilidad legal establecida por el COFIPE, según ya se estudió.

En los términos del artículo 72 del COFIPE, los órganos centrales del Instituto son: el Consejo General; la Presidencia del Consejo General; la Junta General Ejecutiva, y la Secretaría Ejecutiva.

b) Principales Atribuciones.

El Instituto Federal Electoral está dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, es independiente en sus decisiones y funcionamiento, profesional en su desempeño. En su integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos.

Para el desempeño de sus actividades, el Instituto cuenta con un cuerpo de funcionarios integrados en un Servicio Profesional Electoral.

A diferencia de los organismos electorales anteriores, que sólo funcionaban durante los procesos electorales, el Instituto Federal Electoral se constituye como una institución de carácter permanente.

El Instituto Federal Electoral tiene su sede central en el Distrito Federal y se organiza bajo un esquema desconcentrado que le permite ejercer sus funciones en todo el territorio nacional.

c) Estructura Orgánica.

La estructura orgánica del Instituto Federal Electoral se compone de la siguiente manera.

Instituto Federal Electoral

- Consejo General.

- Secretaría Ejecutiva.

Direcciones Ejecutivas

- Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores.
- Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos.
- Dirección Ejecutiva de Organización Electoral.
- Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral.
- Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica.
- Dirección Ejecutiva de Administración.

Unidades Técnicas

- Coordinación de Asuntos Internacionales.
- Dirección del Secretariado.
- Dirección Jurídica.
- Centro de Formación y Desarrollo.
- Unidad de Servicios de Informática.
- Coordinación Nacional de Comunicación Social.
- Contraloría Interna.

Organismos Desconcentrados

- Juntas Locales y Distritales.

d) Presupuesto del IFE.

En base a los artículos 82, 83, 89 y 97 del COFIPE en relación al presupuesto, se establece lo siguiente.

De las atribuciones del Consejo General

Artículo 82.

1. El Consejo General tiene las siguientes atribuciones:

...

V) Aprobar anualmente el anteproyecto de presupuesto del Instituto que le proponga el Presidente del Consejo y remitirlo una vez aprobado, al titular del Ejecutivo Federal para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos de la federación;

De las atribuciones de la Presidencia y del Secretario del Consejo General.

Artículo 83.

1. Corresponden al Presidente del Consejo General las atribuciones siguientes:

g) Proponer anualmente al Consejo General el anteproyecto de presupuesto del Instituto para su aprobación;

h) Remitir al titular del Poder Ejecutivo el proyecto de presupuesto del Instituto aprobado por el Consejo General, en los términos de la ley de la materia;

Del Secretario Ejecutivo del Instituto.

Artículo 89.

1. Son atribuciones del Secretario Ejecutivo:

- p) Elaborar anualmente, de acuerdo con las leyes aplicables, el anteproyecto de presupuesto del Instituto para someterlo a la consideración del Presidente del Consejo General;

De las Direcciones Ejecutivas.

Artículo 97.

1. La Dirección Ejecutiva de Administración tiene las siguientes atribuciones:

- c) Formular el anteproyecto anual del presupuesto del Instituto.

De lo destinado al presupuesto del IFE, se puede decir que en nuestro país la democracia, es una de las más costosas del mundo, invirtiendo más aquí que en salud y educación, razón por la cual es pertinente que se reduzca dicho presupuesto.

CAPÍTULO TERCERO

MARCO JURÍDICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

El sistema de partidos impacta en nuestro régimen federal de gobierno, ofreciendo una vertiente adicional hacia la centralización del sistema político mexicano. Al efecto, el artículo 41 constitucional fracción I, señala de manera expresa que: Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales. A través de sus dirigentes nacionales, los diferentes partidos políticos atraen hacia el centro las decisiones políticas más importantes propias de la vida política local.

Lo anterior implica, además, que el sistema de partidos regulado en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que habremos de analizar más adelante, es aplicable en lo conducente en todos los estados de la República y el Distrito Federal por cuanto se refiere a la participación de los partidos políticos nacionales en los procesos electorales locales.

Ciertamente los estados de la República tienen su propia legislación electoral para regular sus procesos electorales locales (elecciones de gobernador, diputados y ayuntamiento municipales), pero en éstos intervienen los partidos políticos nacionales en términos de aparente igualdad con los partidos políticos locales, que desde luego se encuentran previstos en las legislaciones de los estados.

La aparente igualdad mencionada es fácilmente demostrable con el hecho de que los partidos políticos nacionales, en la práctica, reciben un financiamiento legal doble para la realización de sus actividades políticas, puesto que su estructura permanente es financiada

principalmente por los recursos federales que legalmente reciben, lo que no sucede en el caso de los partidos políticos locales, los que sólo obtienen el financiamiento público legal local.

Esto explica la menor fuerza política y el futuro incierto de los partidos políticos locales, cuya competencia con los partidos políticos nacionales difícilmente puede darse en condiciones de igualdad y de equidad.

Con el propósito de ahondar sobre el tema en comentario será oportuno precisar lo siguiente.

a) Artículos 9 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los artículos antes señalados, establecen de manera respectiva lo siguiente.

“Artículo 9. No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho de deliberar.

No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta, una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.”

De lo expuestos, se puede, decir que la Constitución Federal garantiza a todos los ciudadanos mexicanos, en ejercicio de sus derechos políticos, a reunirse con el objeto de abordar los asuntos de esta índole que conciernen al país. De esta prerrogativa constitucional quedan excluidos,

por disposición expresa: a) todos los habitantes del territorio nacional que ostentan la calidad de extranjeros, b) los militares en servicio activo y c) los ministros de los cultos religiosos.

“El ejercicio del derecho de reunión por motivos políticos se expresa jurídicamente por medio de la voluntad libre de los ciudadanos de llevar a cabo juntas, conferencias, mesas redondas, asambleas, consejos y mítines realizados en espacios físicos, cerrados o abiertos, en la vía pública, en las plazas cívicas, en estaciones radiofónicas o de televisión, con el fin expreso de abordar, criticar, discutir y concluir sobre los diversos asuntos político del país, para influir de esta forma en la toma de decisiones del gobierno en el ámbito económico, político, social y cultural del país, o en la forma en que desarrollan las relaciones internacionales con las demás potencias extranjeras.”⁵³

Esta garantía constitucional satisface el legítimo derecho de comunicación y solidaridad de los ciudadanos mexicanos que tienen interés en reunirse para tratar los asuntos políticos del país.

Este derecho constituye una condición esencial de la libertad política dentro de un sistema de prácticas democráticas que, como el nuestro, indudablemente propicia el florecimiento y consolidación de la pluralidad de diversas tendencias ideológicas tan necesarias para la estabilidad social y permanencia de México como nación de personas libres, soberanas e independientes.

En el ejercicio de esta libertad, los ciudadanos mexicanos, si así lo estiman conveniente, están facultados jurídicamente para formar todo tipo

⁵³ ANLEN, Jesús. Origen y Evolución del los Partidos Políticos. 3ª edición, Editorial, Porrúa, México, 1999. p. 88.

de asociaciones que tengan fines políticos, a efecto de desarrollar actividades que se constituyan en corrientes de opinión ciudadana sobre la problemática general a que se enfrenta la nación e, inclusive, para valorar o censurar la conducta de los servidores públicos en cuanto al cumplimiento y resultado de sus responsabilidades. El ejercicio de esta facultad ciudadana representa, en la relación jurídico-política de gobernantes y gobernados, un equilibrio que sirve en última instancia como control político de los actos de gobierno.

La reunión de ciudadanos por motivos políticos se puede llevar a cabo regularmente en la sede de asociaciones y partidos políticos, pero también puede ser de carácter ocasional, sin tener un ideario o programa político. La dinámica con que se desarrollan actualmente los países se caracteriza por la velocidad vertiginosa con que se presentan los cambios económicos sociales, políticos, científicos y tecnológicos y, por lo tanto, el ser humano debe ajustar a este ritmo su actuación política.

“El ejercicio de esta libertad ciudadana, al igual que todos los derechos humanos, encuentra un límite jurídico que imponen los términos de civilidad con que ha de practicarse, es decir, que con ese motivo no se profieran injurias a la autoridad, ni se empleen amenazas o violencias con el fin de intimidarla, para obligarla a resolver en determinado sentido el asunto político planteado.”⁵⁴ Además, la reunión política no debe atentar contra derechos de terceros o contra el orden jurídico establecido.

No es requisito indispensable que el ciudadano pertenezca a una asociación o partido político para que pueda ejercer su derecho de participar en los asuntos políticos del país.

⁵⁴ Ibidem. p. 89.

En otras palabras, se puede decir, que la libertad de asociación implica no sólo la posibilidad de garantizar la simple reunión transitoria de personas; también se permite que se agrupen en forma permanente para constituir sindicatos, sociedades, clubes y otras figuras similares.

Las marchas de protesta y otras manifestaciones populares están autorizadas, siempre y cuando no se profieran amenazas, no se haga uso de la violencia y los individuos no se presenten armados.

Por lo que respecta el artículo 41 constitucional, éste establece lo siguiente.

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.

La renovación de los poderes Legislativos y Ejecutivos se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

- 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 de 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.

- III. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonios propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley.

En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejo Presidente y ocho consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, así como las relaciones de mando entre éstos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo de los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

El consejo Presidente y los consejeros electorales del Consejo General serán elegidos, sucesivamente, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de los grupos parlamentarios. Conforme al mismo procedimiento, se designarán ocho consejeros electorales suplentes, en orden de prelación. La ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes.

El consejo Presidente y los consejeros electorales durarán en su cargo siete años y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remunerados. La retribución que perciban el consejo Presidente y los consejeros electorales será igual a la prevista para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Secretario Ejecutivo será nombrado por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta de su Presidente.

La ley establecerá los requisitos que deberán reunir para su designación el consejero Presidente del Consejo General, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los que estarán sujetos al régimen de responsabilidades establecido en el Título Cuarto de esta Constitución.

Los consejeros del Poder Legislativo serán propuestos por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras. Sólo habrá un Consejero por cada grupo parlamentario no obstante su reconocimiento en ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, al padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones

de diputados y senadores, cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, así cómo la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales. Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley.

- IV. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta constitución.

En materia electoral la interposición de los medios de impugnación constitucionales o legales no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado."

Este artículo consagra el principio de la representación de la soberanía del pueblo a través de los Poderes de la Unión, el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial para el ámbito federal, pero a su vez reconoce que en los estados de la Federación dicha soberanía también se ejerce a través de los poderes locales, y finalmente confirma el principio federal en el sentido de que ambos poderes siendo soberanos deben convenir en benéfico de la República y con apego a las facultades que cada uno tiene y se otorgan en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Otro aspecto fundamental de este artículo es que desde 1977, fecha en que se adicionó, adoptó el concepto de que los partidos políticos son entidades de interés público y su función es definitiva y necesaria para la integración democrática del poder público.

Aquí mismo se establece que para ello, se les otorgarán medios que consisten en financiamiento público para su operación.

“En la última adición de octubre de 1990 este artículo se extiende en su texto para consignar que la organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión y con la participación de los partidos políticos y ciudadanos según lo disponga la Ley.”⁵⁵

Finalmente, en forma exhaustiva habla de los organismos que tienen a su cargo el servicio electoral mencionado el carácter profesional que dichas entidades adquieren, así como los principios democráticos a los que habrán de ceñir sus funciones.

Tales modificaciones ampliamente debatidas en el Congreso de 1990 dieron lugar a la expedición de la Ley reglamentaria a Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que a su vez obligará a las Constituciones de los estados de la Federación a adecuarse a éstas modalidades electorales.

Todavía hoy son materia de discusión los principios contenidos en este artículo, sobre todo el relativo a la declaración que aquí se ha señalado como una función estatal: la organización de las elecciones

⁵⁵ COSÍO VILLEGAS, Daniel. El Sistema Político Mexicano. 4ª edición, Editorial, Trillas, México, 2000. p. 127.

federales y, desde luego, la integración de los organismos especializados en ello que no se estimaron idóneos para garantizar el respeto a la imparcialidad que aquí también se establece.

La Constitución Federal de la República establece en su artículo 41 las bases que regulan el funcionamiento de los partidos políticos para efecto de las elecciones federales. Al respecto, señala que los partidos políticos son entidades de interés público y que la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral federal. Los partidos políticos nacionales tienen derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

La Ley Fundamental 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. Asimismo, dispone que sólo los ciudadanos pueden afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

También establece que la ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por lo tanto, tienen derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que la ley establezca. Además, la ley señalará—afirma— 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.

Las bases constitucionales para el otorgamiento del financiamiento público son las siguientes:

- 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 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, equivaldría a una cantidad igual al monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año.
- 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."⁵⁶

Además, dispone que la ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; que 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, que señalará, las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

Cabe recordar aquí que los partidos políticos nacionales concurren con voz pero sin voto, a la integración del órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral y que, a través de sus respectivos grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados, proponen y aprueban el nombramiento de los consejeros electorales, incluidos el presidente, de dicho Consejo General del Instituto. En este cuerpo colegiado también tienen otra representación bajo la figura de los consejeros del Poder Legislativo, nombrados uno por cada grupo parlamentario en el Congreso de la Unión. La Constitución dispone en la fracción III del artículo 41, que los órganos de vigilancia del Instituto se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. La intervención de los partidos políticos en los demás consejos del Instituto ha sido analizada en el capítulo correspondiente.

Más adelante, en el capítulo 16, habremos de precisar la intervención de los senadores de la República en la aprobación de los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

⁵⁶ MORENO, Daniel. Los Partidos Políticos del México Contemporáneo. 3ª edición, Editorial, Pax, México, 2002. p. 205.

Las bases constitucionales federales que norman el contenido de las Constituciones y leyes de los estados en materia electoral, por cuanto se refiere específicamente a los partidos políticos, señalan que aquéllas deberán garantizar que:

1. "De acuerdo con las disponibilidades presupuestales, los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para su sostenimiento y cuenten durante los procesos electorales con apoyos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio universal.
2. Se propicien condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social.
3. Se fijen los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, así como los montos máximos que tengan 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 los partidos políticos; se establezcan, asimismo, las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias."⁵⁷

En el caso del Distrito Federal, el artículo 122 constitucional, apartado C, base primera, fracción V, inciso f, precisa la facultad de la Asamblea Legislativa de expedir disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal, sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales deberán tomar en cuenta los principios establecidos en los incisos a y b de la fracción IV del artículo 116 de la propia Constitución que, en su parte específica a los partidos políticos acabamos

⁵⁷ Ibidem. p. 206.

de invocar. El artículo 122 constitucional también señala en el inciso citado que en las elecciones locales del Distrito Federal, sólo pueden participar los partidos políticos con registro nacional.

b) Artículos 1 inciso b) y 22 del COFIPE.

Los artículos antes citados respectivamente establecen que:

“ARTÍCULO 1

1. Las disposiciones de este Código son de orden público y de observancia general en los Estados Unidos Mexicanos.
2. Este Código reglamenta las normas constitucionales relativas a:
...
a) La organización, función y prerrogativas de los partidos políticos y las agrupaciones políticas; y
..."

“ARTÍCULO 22

1. La organización o agrupación política que pretenda constituirse en partidos políticos para participar en las elecciones federales deberá obtener su registro ante el Instituto Federal Electoral.
2. La denominación de 'partidos políticos nacional' se reserva, para los efectos de este Código, a las organizaciones políticas que obtengan su registro como tal.
3. Los partidos políticos nacionales, tienen personalidad jurídica, gozan de los derechos y de las prerrogativas y quedan sujetos a las obligaciones que establecen la Constitución y este Código."

El COFIPE, cumpliendo su naturaleza estrictamente legal –en lo formal y en lo material- es un ordenamiento “de orden público”, al regular

la relación entre el Estado y los ciudadanos, en su materia específica y surgir de la voluntad nacional, a partir del proceso legislativo previsto; sus disposiciones son, asimismo, de 'observancia general', esto es, obliga a todo habitante del territorio nacional, sin excepción alguna, respondiendo a su naturaleza federal, y en relación con su propio ámbito material de validez; lo propio sucede, como legislación local, en los términos del artículo 122 constitucional, en cuanto al Distrito Federal, en relación a las elecciones de sus representantes locales a la Asamblea y Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Por lo anterior, el COFIPE se está investido de fuerza y vigor legales, gozando, por ello, de coercitividad y auténtica positividad.

"El COFIPE, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 1990, entró en vigor el día siguiente, abrogando el Código Federal Electoral de 1986 y sus reformas de 1988, según establece su régimen de transitorios. En 1996, el COFIPE fue reformado de manera sustancial por el Congreso de la Unión, habiéndose publicado dichas reformas en el Diario Oficial de la Federación del 22 de noviembre de dicho año."⁵⁸

En su origen el COFIPE estuvo estructurado por ocho libros, a saber: "De la integración de los Poderes Legislativos y Ejecutivo de la Unión", "De los partidos políticos", "Del Instituto Federal Electoral"; "De los procedimientos especiales en las Direcciones Ejecutivas"; "Del proceso electoral"; "Del Tribunal Federal Electoral"; "De las nulidades"; "Del sistema de medios de impugnación"; "De las sanciones administrativas"; y "De la elección e integración de la Asamblea de Representantes del Distrito

⁵⁸ GONZÁLEZ DE LA VEGA, René. Op. cit. p. 197.

Federal". Estos libros del COFIPE se integran a su vez cada uno, por títulos y capítulos, sumando un total de 372 artículos, más 16 de orden transitorio.

"A partir de las reformas de 1996, se deroga el Libro Sexto, referido al Tribunal Federal Electora, en virtud de que éste pasa a formar parte integrante del Poder Judicial de la Federación y se regula ahora por las disposiciones jurídicas de éste. Asimismo, se deroga el Libro Séptimo, relativo a las nulidades; sistemas de medios de impugnación a las faltas y sanciones administrativas, ya que se sustituyó por la Nueva Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 22 de noviembre de 1996. Por cuanto hace al Libro Octavo, referido a la elección e integración de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, el mismo mantendrá su vigor sólo para el proceso electoral de 1997, quedando derogado al concluir aquél y será sustituido por las disposiciones electorales que el Distrito Federal se dé a través de su órgano legislativo."⁵⁹

Tiene el Código, en su papel de legislación secundaria a la luz del artículo 133 constitucional, el carácter de Ley reglamentaria de diversos artículos de la propia Ley fundamental, significadamente los siguientes, 34, 35, 36, 38, 39, 40 y 41; tiene, también el carácter de Ley orgánica, al estructurar y regular la vida de diversos organismos electorales.

El artículo 1º del COFIPE, en su segundo inciso, alude a las materias constitucionales que específicamente reglamenta, superando así, por su técnica legislativa, al Código anterior y ala LOPEE; dichas materias, son:

"Los derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos, esto es, las señaladas en los artículos 35, 36 y 38 de la Constitución.

⁵⁹ Ibidem. p. 198.

La organización, función y prerrogativas de los partidos políticos, referidos constitucionalmente en el artículo 41 de la Carta Magna.”⁶⁰

Al regular, el COFIPE, una materia plena de pasión en su aplicación y ejercicio, quiso, el legislador, señalar en el articulado (artículo 3º, inciso 2), reglas precisas y claras para la interpretación de sus propias disposiciones, por parte de las autoridades señaladas en párrafos anteriores. Las reglas de interpretación del COFIPE, se ceñirán a los criterios: gramatical–teniendo en cuenta el sentido y peso de las palabras y expresiones–; sistemático –considerando el ordenamiento como un todo y no de manera aislada–, y el funcional –en relación a la materia y hecho concreto que se atiende, en sus circunstancias y modalidades–. Además, ordena este artículo 3º, que en su interpretación, las autoridades encargadas del COFIPE, se atengan a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 constitucional: “En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley y a falta de ésta se fundará en los principios generales de Derecho.” (Éstos, se fundan en una concepción jusnaturalista y su aplicación supletoria indica la necesidad permanente de que las resoluciones judiciales se den conforme a Derecho, esto es, resoluciones siempre jurídicas).

Reitera el Código que “votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación del ciudadano”, por lo que se sujeta su ejercicio al tratamiento legal de los derechos subjetivos y deberes jurídicos, que no tiene más límite que la esfera intocable y terceros, y cuyo objetivo jurídico, en el caso que nos ocupa, es “integrar los órganos del Estado por elección popular.”

⁶⁰ OROZCO GÓMEZ, Javier. Op. cit. p. 166.

“La Constitución General de la República, en su artículo 41, define a los partidos políticos como ‘entidades de interés público’, con lo que adquieren una naturaleza jurídica **sui generis** al no ser entidades del sector público, como lo son los organismos descentralizados o las empresas o fideicomisos del Estado; no son, pues, entidades paraestatales, aunque sí se rigen por el Derecho público y reconocen origen constitucional.”⁶¹

No son tampoco, integrantes del sector social, que asume la representación de grupos, intereses y clases sociales determinados, ni menos del sector privado.

Son los partidos políticos, en definitiva, personas jurídicas del Derecho político, sujetas a su propio régimen legal, mismo que define y estructura el COFIPE en su libro segundo.

A diferencia de sus antecesores, el COFIPE renuncia a definir a los partidos políticos, quedándose –con buen sentido– con la connotación constitucional ya comentada.

Prefiere, con mayor pragmatismo, dedicar su articulado a estructurar el régimen jurídico de los partidos políticos, reglamentados el artículo 41, en sus párrafos conducentes.

Así, el artículo 22 del COFIPE dice: “La organización o agrupación política que pretenda constituirse en partido político para participar en las elecciones federales deberá obtener su registro ante el Instituto Federal Electoral.

⁶¹ Ibidem. P. 167.

La denominación de 'partido político nacional' se reserva, para los efectos de este Código, a las organizaciones políticas que obtengan su registro como tal.

Los partidos políticos nacionales, tienen personalidad jurídica, gozan de los derechos y de las prerrogativas y quedan sujetos a las obligaciones que establecen la Constitución y este Código", y el artículo 23, a su vez establece que "Los partidos políticos, para el logro de los fines establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ajustarán su conducta a las disposiciones establecidas en el presente Código.

"El Instituto Federal Electoral vigilará que las actividades de los partidos políticos se desarrollen con apego a la ley."

Partidos políticos pues, son sólo aquellas organizaciones o agrupaciones políticas que cuentan con registro definitivo.

El régimen jurídico de estas organizaciones políticas, mira o atiende distintos rubros de organización y estructura, que denotan la muy especial contextura legal de los partidos; así, establece su peculiar sistema de constitución, registro, derechos y obligaciones, de cabal correspondencia al Derecho Público; asimismo, regula, el COFIPE, todo lo relativo a las llamadas "prerrogativas" de los Partidos Políticos Nacionales, mismas que hacen viable y eficaz su vida y acción y que se fundan en la calidad de los partidos como "entidades de interés público."

Por otro lado, el COFIPE sigue reconociendo, según la tradición legislativa más reciente en la materia, y en consideración a la Personalidad jurídica de los partidos y a su dinámica, la posibilidad de que se formen frentes, coaliciones o fusiones de Partidos Políticos Nacionales.

c) Financiamiento a Partidos Políticos, artículo 49 del COFIPE.

El artículo de referencia en su texto legal establece a grandes rasgos lo siguiente.

“ARTÍCULO 49

1. El régimen de financiamiento de los partidos políticos tendrá las siguientes modalidades:
 - a) Financiamiento público, que prevalecerá sobre los otros tipos de financiamiento;
 - b) Financiamiento por la militancia;
 - c) Financiamiento de simpatizantes;
 - d) Autofinanciamiento; y
 - e) Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

2. No podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia:
 - a) Los Poderes Ejecutivos, 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.
3. Los partidos políticos no podrán solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades. Tampoco podrán recibir aportaciones de personas no identificadas, con excepción de las obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública.
 4. 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. Los partidos políticos en los términos de la fracción IV del inciso c) del párrafo 1 del artículo 27 de este Código, deberán tener un órgano interno encargado de la obtención y administración de sus recursos generales y de campaña, así como de la presentación de los informes a que se refiere el artículo 49-A de este mismo ordenamiento. Dicho órgano se constituirá en los términos y con las modalidades y características que cada partido libremente determine.
 6. Para la revisión de los informes que los partidos políticos y las agrupaciones políticas presenten sobre el origen y destino de sus recursos anuales y de campaña, según corresponda, así como para la vigilancia del manejo de sus recursos, se constituirá la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partido y Agrupaciones Políticas. Esta comisión funcionará de manera permanente.

7. Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en este Código, conforme a las disposiciones siguientes:
 - a) Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes:
 - I. 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 al que se refiere la fracción VI de este inciso, así como los demás factores que el propio Consejo determine. El Consejo General podrá, una vez concluido el proceso electoral ordinario, revisar los elementos o factores conforme a los cuales se hubiesen fijado los costos mínimos de campaña;
 - II. El costo mínimo de una campaña para diputado, será multiplicado por el total de diputados a elegir y por el número de partidos políticos con representación de las Cámaras del Congreso de la Unión;
 - III. El costo mínimo de una campaña para senador, será multiplicado por el total de senadores a elegir y pro el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión;

- IV. El costo mínimo de gastos de campaña para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, se calculará con base a lo siguiente: El costo mínimo de gastos de campaña para diputado se multiplicará 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 de Presidente:
- V. La suma del resultado de las operaciones señaladas en las fracciones anteriores, según corresponda, constituye el financiamiento público anual a los partidos políticos por sus actividades ordinarias permanentes y se distribuirá de la siguiente manera:
- El 30% de la cantidad total que resulte, se entregará en forma igualitaria, a los partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión.
 - El 70% restante, se distribuirá según el porcentaje de la votación nacional emitida, que hubiese obtenido cada partido político con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión, en la elección de diputados inmediata anterior.
- VI. El financiamiento a que se refieren las fracciones anteriores se determinará anualmente tomando en consideración el índice nacional de precios al consumidor, que establezca el Banco de México;
- VII. Las cantidades que en su caso se determinen para cada partido, serán entregadas en ministraciones mensuales conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente; y

VIII. Cada partido político deberá destinar anualmente pro lo menos el 2% del financiamiento público que reciba, para el desarrollo de sus fundaciones o institutos de investigación.

b) Para gastos de campaña:

- 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 políticos en forma adicional al resto de las prerrogativas.

c) Por actividades específicas como entidades de interés público:

- 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 determinen para cada partido, serán entregadas en ministraciones conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente.

8. Los partidos políticos que hubieren obtenido su registro con fecha posterior a la última elección, tendrán derecho a que se les otorgue financiamiento público conforme a las siguientes bases:
 - a) Se le otorgará a cada partido político el 2% del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes a que se refiere este artículo, así como en el año de la elección una cantidad adicional igual para gastos de campaña; y
 - b) Se les otorgará el financiamiento público por sus actividades específicas como entidades de interés público.
9. Las cantidades a que se refiere el inciso a) del párrafo anterior serán entregadas por la parte proporcional que corresponda a la anualidad a partir de la fecha en que surta efectos el registro y tomando en cuenta el calendario presupuestal aprobado para el año.
10. Se deroga.
11. El financiamiento que no provenga del erario público tendrá las siguientes modalidades:
 - a) El financiamiento general de los partidos políticos y para sus campañas que provenga 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:

- I. 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;
- II. Cada partido político determinará libremente los montos mínimos y máximos y la periodicidad de las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, así como las aportaciones de sus organizaciones; y
- III. 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.

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:

- I. Cada partido político 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;
- II. 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;

- III. 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;
- IV. 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
- V. Las aportaciones de bienes muebles o inmuebles deberán destinarse únicamente para el cumplimiento del objeto del partido político que haya sido beneficiado con la aportación.

c) El autofinanciamiento estará constituido por los ingresos que los partidos obtengan de sus actividades promocionales, tales como conferencias, espectáculos, juegos y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y de propaganda utilitaria así como cualquier otra similar que realicen para allegarse fondos, las que estarán sujetas a las leyes correspondientes a su naturaleza. Para efectos de este Código, el órgano interno responsable del financiamiento de cada partido político reportará los ingresos obtenidos por estas actividades en los informes respectivos; y

- d) 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.”

Por demás polémico y cuestionado es el origen de recursos de los partidos políticos, existiendo como en otros tópicos, opiniones a favor y en contra de los distintos tipos de financiamiento que contempla la doctrina electoral, existiendo un mayor rechazo por el financiamiento privado. Uno de los autores clásicos de los partidos, como es Robert Michels señala “que existe una supremacía plutocrática en la prédica de aquellos partidos que, por falta de medios para mantener independientes sus órganos propios, se

ven obligados a depender del apoyo pecuniario que prestan los camaradas adinerados” es decir, esa ayuda económica busca cargos de alto nivel partidista o en un futuro gobierno, o bien, influir en la ideología y decisiones de los partidos.”⁶²

El financiamiento público sea de una forma directa o indirecta surge del erario, o sea del dinero de los contribuyentes. Su otorgamiento no debe implicar sumisión o apoyo incondicionado al Estado, pero tampoco debe tomarse como un buen negocio y crear partidos por ese motivo. Es interesante, traer a estas páginas lo que se conoce en Inglaterra como la “oposición de su Majestad”, en virtud de la singularidad de la oposición al gobierno.

Así, con el marco referencial antes expuesto es preciso señalar los tipos de financiamiento que regula el COFIPE en su artículo 49, éstos son:

- a) Financiamiento público.
- b) Financiamiento por la militancia.
- c) Financiamiento de simpatizantes.
- d) Autofinanciamiento.
- e) Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

Respecto al financiamiento público se siguen contemplando los cuatro incisos que se establecieron en la reforma de 1989, 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

⁶² MICHELS, Robert. Los Partidos Políticos. 2ª edición, Editorial, Amorroutu, Argentina, 1999. p. 212.

actividades específicas como entidades de interés público. Sumándose a las anteriores, para el desarrollo de los partidos políticos que equivale a un 5% de la cantidad que percibe el partido por actividad electoral.

Por lo que hace al financiamiento por militantes, estará conformado por las cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, por las aportaciones de sus organizaciones sociales, por las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten para sus campañas.

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. Cabe resaltar la disposición respecto a esta vía de financiamiento, cuando se establece que los partidos políticos podrán recibir aportaciones de personas no identificadas cuyo monto total no exceda de una cantidad equivalente al 10% del financiamiento público total otorgado a los partidos; de ahí, el cuestionamiento de esta forma de recibir dinero, además que podrá ser de una manera discrecional, el monto es considerable.

En tanto el autofinanciamiento se constituirá por los ingresos que los partidos políticos obtengan de sus actividades promocionales, tales como conferencias, espectáculos, juegos y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y de propaganda utilitaria así como cualquier otra similar que realicen para allegarse fondos, siempre que estén en los términos legales.

Para obtener financiamiento por rendimientos financieros los partidos podrán crear fondos o fideicomisos con su patrimonio o con las aportaciones que reciban; los rendimientos deberán utilizarse en las

actividades específicas como partidos políticos, no pudiendo adquirir acciones bursátiles.

Asimismo, se establecen qué personas e instituciones no pueden dar aportaciones o donativos a los partidos, son:

- “Los Poderes Ejecutivos, Legislativos y Judicial de cualquiera de los tres niveles del gobierno.
- Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras.
- Los organismos internacionales de cualquier naturaleza.
- Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta.
- Las personas que vivan o trabajen en el extranjero.
- Las empresas mexicanas de carácter mercantil.”⁶³

En concordancia con el artículo 49 párrafo 6, el precepto 49-B del COFIPE dispone que el órgano encargado para revisión del origen y destino de los recursos de los partidos, se conformará con el apoyo y soporte de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE, cuyo titular fungirá como secretario técnico de la Comisión, pudiendo contar con el apoyo del personal técnico que autorice el Consejo General.

Para cumplimentar lo anterior, los partidos políticos deberán presentar a dicha comisión, los informes del origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación mediante dos formas; informes anuales y de campaña. Si el objetivo de la reforma fue crear un marco electoral que acrecentara la credibilidad en los comicios, en parte lo logró, en otras fija

⁶³ OROZCO GÓMEZ, Javier. Op. cit. p. 301.

puntos que causarán grandes debates en su momento de aplicación, como en el caso de los donadores anónimos; en contra posición se encuentra el procedimiento de supervisión de recursos de los partidos, el cual deberá ser muy escrupuloso e imparcial.

Es natural que no todos los partidos podrán acceder a las vías de financiamiento privado o en caso de hacerlo, no en la misma proporción, encontrándose como tema importante, las cuotas de los afiliados las cuales en la mayor parte de los países del mundo, no se aportan y no existe obligatoriedad ni sanción alguna, esto dependerá de cada partido.

d) Régimen de Partidos Políticos.

El auge alcanzado por los partidos no podría explicarse si no se vincula su historia con la de la democracia representativa, de ahí que el mismo Duverger señale "que el desarrollo de los partidos se encuentra vinculados a la extensión de las prerrogativas de los grupos parlamentarios y al ensanchamiento del sufragio, ya que, por una parte, el afirmarse la independencia del parlamento y acrecentar éste sus funciones, sus integrantes procuraron agruparse orgánicamente con propósitos políticos definidos, en tanto que la universalización del derecho de voto incentivó la formación de agrupaciones capaces de canalizar los sufragios de los grupos sociales."⁶⁴

De aquí que la doctrina convenga en señalar que el origen de los partidos políticos es doble: parlamentario y extraparlamentario.

Los primeros son por lo general partidos de cuadros, en tanto que los segundos son partidos de masas.

⁶⁴ DUVERGER, Maurice. Los Partidos Políticos. 3ª edición, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 2001. p. 137.

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.”⁶⁵

En los primeros, los comités y secciones locales se establecen bajo el impulso de un centro ya existente, que puede reducir, a su gusto, su libertad de acción; en los otros, por lo contrario, son los comités locales preexistentes los que crean un organismo central para coordinar su actividad y consecuentemente cuentan con poderes suficientes para limitar a los organismos centrales y preservar al máximo de autonomía.

En el presente la doctrina conceptúa a los partidos políticos “como grupos organizados que se proponen conquistar, retener o participar en el ejercicio del poder a fin de hacer valer el programa político, económico y social que comparten sus miembros. Es por ello que se puede decir, con Robert Michels, que los partidos son organizaciones de combate, en el sentido político del término.”⁶⁶

Con apoyo en estas ideas se puede afirmar que 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.

⁶⁵ Ibidem, p. 138.

⁶⁶ MICHELS, Robert. Op. cit. p. 281.

En esta materia resulta indispensable distinguir a los partidos políticos de los grupos de presión, término que sirve para designar una amplia gama de organizaciones cuyo denominador común estriba en que participan en la contienda política de manera indirecta.

De aquí que con el propósito de diferenciar a estos grupos de los partidos políticos, Duverger afirme “que lo propio de los partidos políticos radica en que, tratan de conquistar el poder y de ejercerlo; en método es hacer elegir a los consejeros generales, a los alcaldes, a los senadores y a los diputados, hacer entrar a los ministros en el gobierno y designar al jefe de Estado. Los grupos de presión, por el contrario, no participan directamente en la conquista del poder y en su ejercicio sino que actúan sobre el poder pero permaneciendo al margen de él y realizando una presión sobre el mismo.”⁶⁷

Por lo que se refiere al poder que detentan y a los fines que persiguen, Patricio E. Marcos precisa que,

“En tanto que los partidos políticos poseen un poder moral, los grupos de presión muestran un poder efectivo; mientras los representantes de la soberanía sintetizan las múltiples facetas del espíritu nacional, los grupos actúan por la salvaguarda y el acrecentamiento de sus intereses específicos y materiales; en fin mientras la acción partidaria se da a plena luz, en la plaza pública, la de los grupos de presión se verifica a hurtadillas en las inmediaciones de palacio....El propósito de los grupos económicos de presión, no es el de la defensa de los intereses generales y mayoritarios, sino el de los particulares y privados. Sus frutos legislativos sin embargo, siempre envuelven y disfrazan esta tendencia privativa bajo los ropajes del

⁶⁷ DUVERGER, Maurice. Op. cit. p. 167.

interés general. Con el conceptualismo que lo caracterizó, Jesús Reyes Heróles sintetizó, en la siguiente fórmula, los objetivos políticos de estos grupos en México; lo que les interesa, dijo, es convertir en privadas todas las utilidades públicas y en públicas todas las pérdidas privadas.”⁶⁸

De aquí que considere que la presencia de los grupos de presión “retrotrae nuestro estado político a la época del estado de privilegio; niegan ostensiblemente nuestro orden de derecho objetivo, y la sustancial igualdad de los mexicanos todos ante la ley: son la expresión contemporánea del fuero y del privilegio.”

En nuestra opinión, el fortalecimiento del Congreso de la Unión y de la representación nacional concomitante, sólo será posible si se extraen estas incrustaciones del privilegio, de nuestro Estado de Derecho, y de nuestro ideal democrático.

Los grupos de presión, son hoy por hoy, los verdaderos gazapos legislativos. Por ello, la suerte y fecundidad de la reforma política dependerá en mucho de la estrategia que se adopte para reducir, en sus propias guaridas, es decir, en las situaciones objetivamente monopólicas, a estas corporaciones concurrentes de la corporación legislativa.

⁶⁸ PATRICIO, E. Marco. Los Fines de los Partidos Políticos. 3ª edición, Editorial, Delma, Argentina, 2000. p. 216.

CAPÍTULO CUARTO

EL SUBSIDIO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS

En México, en el marco de la reforma electoral que corresponde a la Reforma del Estado, nuestra Constitución Política acusó las modificaciones en lo relativo y así quedó establecido, que los partidos políticos son ciertamente entidades de interés público y que 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 estos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan, y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Continúa la mencionada disposición, la Ley reglamentaria, esto es, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 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 misma Ley señalará las reglas a las 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. Esto es, continúa la prerrogativa de acudir a la colaboración económica de particulares, de militantes, de simpatizantes, de rendimientos financieros y otras diversas formas de autofinanciamiento, aunque siempre en menor medida al financiamiento del Estado; la proporción es de 90 a 10 por ciento.

Sigue la disposición constitucional, 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 que disponga la Ley reglamentaria.

Desde luego no pasa desapercibida la obligación de los propios militantes de participar, mediante el pago de cuotas en el sostenimiento de sus instituciones políticas y sus campañas electorales. Existe también el procedimiento de la realización de otro tipo de formas de financiamiento como es el desarrollo de actividades productivas y de servicios y otras formas por las cuales se cobra y se reciben fondos, en lo que algunas naciones del mundo, principalmente europeas, tienen una amplia experiencia.

No obstante, la creación de fundaciones destinadas a financiar actividades políticas, de manera abierta o disfrazada, convierten algunos de sus procesos, aún de aquellos de apariencia legítima, en reos de sospecha cuando intervienen en alguna nación, particularmente en las llamadas del mundo subdesarrollado, del tercer mundo, del sur. Cabría establecer como principio que nadie da algo a cambio de nada.

En esta hipótesis, será conveniente señalar lo referido al contexto social para ver como afecta el excesivo subsidio y financiamiento de los partidos políticos en la sociedad mexicana, es por ello que a continuación se enuncia lo siguiente.

a) El Impacto Social y Económico Causado a la Sociedad por el subsidio a los Partidos Políticos.

Las campañas adquieren posibilidades distintas, según las características socioeconómicas que dominen en la división electoral

correspondiente. Su composición socioeconómica determina los asuntos que pueden ser manejados para despertar el interés del electorado. Las propuestas de la campaña y la propaganda deben considerar datos tales como las actividades productivas principales, los niveles de ingreso, la distribución por sexo y edad, la población rural y el grado de marginación social, por ejemplo. Es decir, las campañas se deben adaptar a las condiciones materiales y sociales predominantes en la división electoral en que se realicen.

“En consecuencia, es importante caracterizar, de acuerdo con los datos más relevantes del censo, a la división electoral en la que se desarrollará la campaña. Esta no es una tarea fácil porque normalmente no coinciden las unidades mediante las cuales se recoge la información censal con las divisiones electorales; además de que, en la mayoría de los casos, las divisiones electorales no comprenden población homogénea con acuerdo a sus características socioeconómicas, por lo que la campaña debe tener en cuenta esta heterogeneidad que exige una mayor diversificación de sus estrategias. Todos estos datos, en la medida de lo posible, deben ubicarse geográficamente con el mayor detalle, así su utilidad será mayor para la campaña. La elaboración de mapas y planos puede aportar gran claridad a la caracterización de la división electoral de que se trate.”⁶⁹

Del análisis de las características socioeconómicas que se identifiquen en la división electoral pueden inferirse, por ejemplo, las posibles demandas que captará la campaña; lógicamente, se trata de definir las demandas principales desde la perspectiva de los grupos mayoritarios de la población, ya que la campaña tiene que concentrar, no

⁶⁹ MORENO, Daniel. Op. cit. p. 123.

dispersar, sus esfuerzos en no más de cinco de ellas. Del mismo modo, de los datos socioeconómicos pueden inferirse los posibles grupos blanco, los mensajes y el estilo de la campaña con mayores probabilidades de éxito; en suma, constituyen la base a partir de la cual se generan los lineamientos hipotéticos para la campaña.. que deben ser comprobados por otros medios.

En lo que corresponde a las estrategias de la campaña, las principales diferencias entre las divisiones electorales surgen a partir de la pobreza y la desigualdad que predominan en la mayoría de su electorado. "Las mejores condiciones socioeconómicas hacen posible un electorado más participativo, educado e informado y, por lo tanto, más atento a la política. La miseria y la marginación corren al parejo con la apatía y la falta de participación política que abre la puerta al fraude y a la manipulación electoral."⁷⁰ En consecuencia, en las divisiones y áreas de mayor desarrollo; las campañas se ven obligadas a competir con sus mejores armas, mientras que en las marginadas tienen que vencer la tentación de manipular la necesidad de la gente pobre.

Dentro de los grupos más manipulables se encuentra la mujer, cuya escasa integración en actividades políticas contrasta con su proporción a la par o mayor que el hombre en el padrón electoral, y cuya mayor marginación dentro de los marginados la hace blanco fácil de la manipulación en las campañas. Situación similar mantienen las comunidades indígenas.

La manipulación de la mujer marginada no garantiza necesariamente el voto favorable, ya que su "conversión" no es

⁷⁰ COSÍO VILLEGAS. Op. cit. p. 368.

consistente: puede ser "convencida" también por los oponentes, requiere de una organización efectiva para hacer que acuda a las urnas el día de la elección y siempre hay posibilidad, dado el carácter secreto del sufragio, de que cambie su voto; por eso, se necesitan mecanismos de mayor identificación más allá de la propia campaña. Asimismo, esta estrategia puede ser denunciada o manejarse como tema de campaña negativa por los contrarios y, en consecuencia, provocar efectos contraproducentes.

La pobreza generalizada, siempre unida con la ignorancia, ofrece también a las campañas de un partido en el poder la oportunidad de utilizar el clientelismo como la estrategia más cómoda y eficaz, pero costosa, de ganar votos. "En esencia, el clientelismo es el uso de los poderes gubernamentales para beneficio privado: los jefes establecen redes piramidales de lealtades personales a cambio de favores oficiales como empleo público, concesiones, permisos, servicios y subvenciones principalmente; existe en la medida en que hay desigualdad extrema y necesidad de alguna ayuda material y de otros servicios; refleja toda una estructura social, además de que sirve para fines electorales."⁷¹

Cierto clientelismo, quizá menos penetrante y estructural, fue también una práctica generalizada en países como Estados Unidos en la época de las maquinarias electorales de las grandes ciudades. Sin embargo, el establecimiento del servicio civil en el siglo pasado y las leyes Hatch en el presente limpiaron el sistema electoral de campañas apoyadas desde el gobierno, al prohibir al personal público la participación activa en puestos de mando partidista y en toda actividad de campaña, así como la presión partidista sobre los empleados públicos,

⁷¹ Ibidem. p. 369.

el clientelismo y la aportación para los partidos de fondos provenientes de contratistas gubernamentales.

Para las campañas de partidos fuera del poder, el clientelismo es una práctica desventajosa ya que es difícil ofrecer propuestas políticas abstractas a quienes son tentados, por su necesidad e ignorancia a cambiar su voto, que para ellos carece de significado, por algo más concreto, directo e inmediato. Obviamente el clientelismo es, por naturaleza, antidemocrático, propicia la corrupción y de ninguna manera garantiza, por sí solo, la victoria, debido a que adolece de las mismas limitaciones que la manipulación de la mujer marginada. Ambos son estrategias características de los regímenes cuasidemocráticos, en los que las masas comparten poder real equívoca y condicionadamente, como resultado de concesiones hechas por las élites al pueblo en busca de legitimación, modernización y paz social.

“El grado de competencia entre los partidos políticos es el elemento fundamental que condiciona el sentido y la importancia de las campañas. La existencia de un partido único, hegemónico o predominante hace que las campañas sirvan más para legitimar el triunfo obtenido de antemano que para conseguir votos efectivos; consecuentemente, las estrategias de campaña se orientan a demostrar el apoyo popular por medio de actos multitudinarios a los que concurren grandes grupos movilizados, con frecuencia, por el clientelismo, sin que tenga mayor importancia si los electores movilizados acuden o no a las urnas, pues de todos modos se obtiene la victoria; así, la mejor campaña es la que demuestra mayor capacidad de movilización de las masas en los actos que organiza.”⁷² En la medida en que aumenta la competencia entre los partidos, la importancia

⁷² <http://www.lospartidospolicos.com.mx>

del voto se incremento y ya no basta aparentar popularidad, es necesario que esa popularidad se refleje en forma de votos efectivos en las urnas, por lo que las campañas tienen que demostrar también su eficacia para conseguir votos. Cuando la competencia es muy alta, el papel de las campañas se incremento hasta convertirse en el factor fundamental que puede hacer la diferencia entre un triunfo o una derrota. El grado de competencia entre los partidos varía de división a división electoral: en algunas puede ser alto, mientras que en otras el predominio de un partido hace que no exista. La tendencia general es el aumento de la competencia entre los partidos y por lo tanto, el acrecentamiento de la importancia de las campañas en los partidos y en los resultados electorales.

También es importante el hecho de que la competencia sea dual, entre dos partidos o candidatos, en cuyo caso se produce un conflicto directo en el que uno gana y el otro lo pierde; o que la competencia es plural, de modo que lo que gana cada uno de los participantes no necesariamente significa una pérdida para los demás, por lo que el conflicto que se produce es indirecto. Lógicamente, en la competencia dual la animosidad de las campañas tiende a ser más grande.

Otro factor político relevante para las campañas es la posición ideológica de los partidos, que acota las posibilidades de los temas, propuestas mensajes de la campaña. "La creencia actual es que el electorado rechaza todo tipo de extremismo, por lo que los partidos y, con mayor razón, sus campañas deben moverse hacia el centro, de modo que la lucha es por "posicionarse" en el justo medio para captar los votos en favor; este movimiento debe realizarse sin perder identidad, ya que ante el elector no habría diferencia entre uno y otro partido. Sin embargo, esta

estrategia de apuntar al centro parece más eficaz en una situación de bipartidismo; por el contrario, en el multipartidismo, donde nadie puede ganar la mayoría, quizás es más valioso conseguir una base electoral distintiva y cohesiva. De cualquier manera, la campaña debe identificar claramente las posiciones ideológicas de cada uno de los partidos, así como sus diferencias. A partir de este análisis es posible ubicar la orientación ideológica general que puede adoptar la campaña de manera congruente con las posiciones del partido propio y respecto a las que sustentan los otros partidos. ⁷³

Asimismo, la campaña debe analizar las relaciones de los partidos con el electorado y, en especial, a la fuerza del partido propio en la división electoral en que va a tener lugar la campaña y, de la cual dependerá la formulación de una estrategia para que la elección sea "normal", en el caso de que las tendencias sean favorables, o bien, para que su resultado se transforme en "anormal", si los antecedentes de la votación no conducen a la victoria.

Sobre todo en el caso de las elecciones legislativas, el establecimiento de los límites de cada división electoral puede crear ventajas para algún partido en la medida en que concentra, divide o dispersa su fuerza electoral y propicia el triunfo de uno de ellos.

Los métodos, oportunidad y costos de las campañas están determinados en las legislaciones electorales federales y estatales. Cada tipo de elección tiene diferentes reglas y, para cada tipo de puesto, los candidatos deben reunir características distintas y registrarse en diferentes plazos. Por lo tanto, antes de realizar la campaña deben investigarse las

⁷³ <http://www.lademocraciaenmexico.com.mx>

leyes y reglamentos que la pueden afectar. Una demanda civil o penal puede ser desastrosa para la campaña, haya o no culpabilidad o tenga poca relevancia en el resultado final. Un arresto al candidato sería funesto. El conocimiento primero, y después la observancia estricta de la legislación y procedimientos electorales, garantizan que, de lograrse el triunfo, será inobjetable.

Ninguna regulación puede ser absolutamente equitativa; en consecuencia, abre y cierra oportunidades a la manera como pueden desarrollarse las campañas. “Obviamente, los partidos en el poder se esfuerzan por imponer a los demás leyes y reglamentaciones que, según creen, les ofrecerán condiciones ventajosas para ganar las elecciones. Por eso, las campañas deben analizar las regulaciones, para determinar qué ventajas o desventajas les ofrecen las reglas establecidas a cada uno de los candidatos en competencia, con el objeto de tratar de sacar provecho de estas ventajas, tomar acciones para neutralizar las desventajas e impedir que los opositores utilicen adecuadamente las ventajas que para ellos representan las leyes, reglamentaciones y acuerdos acerca de las campañas.”⁷⁴

Las estrategias de las campañas están limitadas, en primer lugar, por la duración que marque la ley. Lógicamente, un menor tiempo de campaña permite menores posibilidades de influencia de los factores coyunturales y de la campaña misma, aunque los costos quizá también resulten menores y se distraiga menos a los electores de sus actividades habituales; el riesgo es que no se logre culminar el esfuerzo de comunicación, que no se venza la apatía ciudadana y que se favorezca al partido en el poder o al que cuente con mejor organización permanente

⁷⁴ Ibidem. p. 18.

al predominar la inercia electoral. El esfuerzo de campaña, en consecuencia, tiene que ser más eficaz, sobre todo para los partidos retadores, dado que debe apuntar objetivos y acciones precisos, disponer de gran liquidez en el financiamiento, privilegiar el uso de los medios electrónicos y utilizar el tiempo -el recurso más valioso de las campañas, siempre sujetas a plazos perentorios- con agilidad y oportunidad extremas. En contraste, los periodos de campaña prolongados tienen las desventajas de los altos costos y la posible saturación del electorado, de modo que su entusiasmo puede decaer mucho antes de la jornada electoral y resulte al final apatía y abstencionismo.

Las regulaciones acerca del financiamiento y los topes a los gastos de campaña pretenden garantizar elecciones libres y, al mismo tiempo, evitar los abusos provocados por la manipulación del dinero y del poder económico.

En cualquier tipo de democracia, el financiamiento de los partidos y de los candidatos afecta directamente el funcionamiento del sistema de partidos: restringe o amplía el acceso a la representación de distintas fuerzas o corrientes políticas, fortalece o debilita los partidos nacionales, privilegia al candidato o al partido en la relación con el electorado, etcétera.

El financiamiento en términos generales se divide en público y privado. El financiamiento público tiene dos ventajas principales: por un lado impide que sean los intereses económicos los que determinen a los candidatos, sus propuestas y sus acciones ya en el cargo y, por el otro, puede usarse para alentar la igualdad de oportunidades entre partidos y candidatos; su desventaja, además de gravar el presupuesto gubernamental siempre escaso en países pobres, radica en que genera

tendencias hacia la partidocracia, pues los partidos pueden desentenderse por completo de los electores y aun de sus militantes, los candidatos verse sujetos a las asignaciones que les otorgue la dirección de su partido, sin poder aprovechar sus potencialidades personales, y los electores no pueden apoyar, también con recursos, a los candidatos que más les simpatizan.

“La ventaja fundamental del financiamiento privado, si se basa en aportaciones pequeñas, accesibles para todos y de un gran número de ciudadanos, es que responsabiliza directamente a los partidos y candidatos ante sus militantes y electores, con lo cual se previene su corrupción interna, los obliga a la elección democrática de dirigentes y candidatos, a la vez que permite que sea cada elector el que aporte directamente fondos a la campaña del candidato de su preferencia, sin intermediaciones burocráticas; sus desventajas radican. si no está reglamentado y vigilado, en que pueden predominar los intereses más poderosos y el dinero "sucio", además de que favorece más a los partidos que detentan el poder, los cuales pueden recaudar mayores montos que los retadores, así como a partidos y candidatos más atractivos a los electores con mayor capacidad económica.”⁷⁵ Por eso, para prevenir sus desventajas, se establecen límites a las aportaciones que pueden hacerse a las campañas y se prohíben fuentes de financiamiento que pueden tener conflicto de intereses, como los contratistas gubernamentales, los usufructuarios de concesiones públicas o los mismos empleados públicos.

Si los partidos delegan a sus candidatos la recaudación directa de fondos, a medida que la proporción del financiamiento privado permitida aumenta o éste constituye la única fuente, las campañas tienen que incluir la colecta de fondos como una actividad de importancia creciente, de

⁷⁵ ANLÉN, Jesús. Op. cit. p. 301.

modo que puede constituir una especie de campaña paralela en relación simbiótica con la principal, que consume recursos y tiempo del candidato. Asimismo, el financiamiento privado se convierte en uno de los blancos de la campaña negativa de los opositores, lo que obliga a mantener transparencia en las aportaciones provenientes de los particulares.

Independientemente de las formas que adquiera el financiamiento, las campañas tienen que mantenerse estrictamente dentro de los límites legales y cumplir con todos los registros e informes que señalen los procedimientos de vigilancia. Este deber origina una actividad que complica la administración interna de la campaña, pero es de gran importancia porque puede servir de base, si se descuida, para poner en duda el triunfo en las urnas.

Dado que en las campañas la partida más grande debe ser el gasto en medios de comunicación, también su financiamiento público puede ser en especie; por ejemplo, en tiempo de transmisión en radio y televisión, así como en franquicias de telégrafo y correo. Sin embargo, la reglamentación y provisión del uso de estos medios puede restar flexibilidad y agilidad a la dinámica de la campaña, pues no necesariamente es factible que corresponda a las necesidades de su estrategia y a la agilidad requerida de aprovechar eventos no contemplados y de responder, con rapidez, a los ataques de los opositores. Cuando exista este financiamiento público en especie, la campaña tiene que considerar, necesariamente, el uso de estos medios para las estrategias más estables, pero también reservar recursos para comprar medios de comunicación con mayor libertad y oportunidad de acción.

Desde el surgimiento de la democracia moderna se han planteado periódicamente medidas para reducir el costo de las campañas

electorales mediante la imposición de límites a sus gastos. Algunas se han desechado por las grandes dificultades que entraña su fiscalización efectiva, por lo que, a veces, se han propuesto medidas indirectas como la prohibición a los partidos de contraer deudas cuantiosas o la restricción a la compra de tiempo en los medios de comunicación electrónicos y aun la prohibición del uso de ciertos instrumentos de propaganda electoral.

Los topes a los gastos de campaña se basan en las ideas de que el dinero puede comprar los votos, o que si bien no lo hace directamente, sí compra poder de comunicación, y de que el gasto en elecciones, por definición, no debe ser alto.

“En condiciones democráticas, la experiencia demuestra que no existe una correlación directa y mecánica entre el monto gastado en las campañas y los votos obtenidos, pues los resultados electorales dependen de muchos factores, entre los cuales el dinero es uno más; la realidad es que ‘no se puede ganar con dinero, pero ciertamente no se ganará sin él’. Cuán efectivamente es gastado el dinero resulta igualmente importante, ya que el dinero gastado puede, inconscientemente, poner a la oposición en las urnas, pues más rápidamente difunde su mala imagen o mensaje impopular.”⁷⁶ Aun cuando los partidos podían gastar libremente, el dinero no compró las victorias electorales; los candidatos y partidos con mayor dinero no siempre ganaron, aunque tiendan a ello.” Tampoco parece existir correlación entre la cantidad gastada y la magnitud de la victoria, ni hay evidencia de que un perdedor hubiera ganado si hubiera gastado más que el vencedor. Por eso, los topes tratan más bien de crear condiciones equitativas entre partidos y candidatos ricos y pobres, para que el dinero no sea, por exceso, un factor de triunfo que predomine sobre

⁷⁶ OROZCO GÓMEZ, Javier. Op. cit. p. 127.

los demás, en especial cuando existen condiciones de miseria extrema que favorecen el clientelismo.

Por otra parte, los gastos altos de campaña se cuestionan en su utilidad y moralidad, lo que no es necesariamente válido, pues las elecciones son procesos de selección de gobernantes de fundamental importancia: se trata de elegir partidos, candidatos y propuestas vitales para el desarrollo o estancamiento de un país y para el bienestar o penuria de sus habitantes. ¿Cuánto cuesta a un pueblo equivocarse en elegir a sus gobernantes por falta de una comunicación adecuada? Además, los gastos en las campañas no son permanentes, ni mínimamente equiparables con los gastos de publicidad que exige la economía de mercado. La utilidad y la moralidad de los gastos de campaña están más relacionadas con las condiciones que privan en un país en un momento dado, de manera que, entre mayor sea la proporción de financiamiento público y más pobre sea un país, el gasto en las campañas es más cuestionable frente a necesidades sociales mucho más apremiantes.

De lo expuesto, se deduce que el impacto que se causa a la sociedad en su economía es fatal, sobre todo porque con la inversión o subsidio que se dan a los partidos por el financiamiento, se dejan de hacer muchas obras de progreso social, de salud, de empleos y se da mayor deuda pública, siendo nuestro país uno de tantos donde la democracia, es la más cara del mundo.

b) La Postura que asume la Sociedad ante el Sistema Electoral Mexicano.

Los profundos cambios sociales, económicos, tecnológicos y políticos que se viven en los inicios del siglo XXI han transformado a los partidos

políticos. Los partidos de masas ideologizados se han vuelto partidos de corte más pragmático, en búsqueda permanente -casi todos ellos- del llamado centro político. "Los modelos racionales de política han provocado en muchas sociedades un menor interés por los temas políticos, y quienes se interesan por la participación lo hacen sobre temas concretos e identificables. 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."⁷⁷

Las consideraciones anteriores, junto con los antiguos problemas de los partidos, han hecho que sus críticos presenten un cuadro alarmante, dando a entender que asistimos a los últimos momentos de esas organizaciones. Sin embargo, si prescindimos de los partidos para organizar la vida política ¿qué sustitutos tenemos con mejores garantías para la vida democrática y su desarrollo? 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.

¿Podrán los partidos sortear su crisis y, de ser así, cuál es su futuro? La respuesta no puede ser única y definitiva; se trata necesariamente de un planteamiento múltiple con diversas derivaciones. En principio, debemos situar el problema en el contexto del futuro de la democracia. Además, una respuesta así debe ser capaz de distinguir a los regímenes, pues no todos tienen el mismo grado de desarrollo y características, en tanto que algunos son democráticos y otros no.

⁷⁷ <http://www.elfinanciamientoalospartidospolicos.com.mx>

En países democráticos con sociedades homogéneas, la respuesta tiene que ver con el desarrollo de la democracia y la profundización en ella. Los partidos tienen que cambiar de estrategia de acuerdo con las pautas que presenta la nueva sociedad tecnológica e informática; su apuesta está en fomentar alianzas con los movimientos sociales, ser capaces de avanzar en las propuestas de estas organizaciones y mejorar sus mecanismos de democracia interna. En especial, el cuidado debe residir en la renovación constante de sus élites dirigentes y en mantener frente a la sociedad una gran transparencia en sus líneas políticas y en el uso de sus recursos.

“En los regímenes políticos democráticos con sociedades heterogéneas la tarea consiste en perfeccionar los mecanismos institucionales de la democracia consociativa, para que los diversos grupos sociales y partes de la nación reciban un trato de equidad que haga factible la unidad en la diversidad y procure un desarrollo armónico e igualitario. Ciertamente, esta tarea es más delicada que en los regímenes democráticos homogéneos, por lo que es conveniente que los distintos mecanismos de relación política sean fluidos y transparentes y cuenten con importantes garantías de respeto a las minorías, de suerte que ninguna de ellas sucumba a la tentación de acercarse a la tiranía de las mayorías.”⁷⁸

En los regímenes no democráticos la tarea es precisamente construir la democracia, pero sin partidos reales no es fácil arribar a ella. La tarea es, pues, crear el sistema de partidos y el ambiente para que la lucha política se dé en igualdad de condiciones y con imparcialidad; pero, al mismo tiempo, se debe fomentar en todos los partidos una labor de liderazgo

⁷⁸ Ibidem.

responsable y en alto grado pedagógica frente a la ciudadanía. El cometido y el papel histórico de los partidos en los procesos de transición a la democracia son tal vez la mejor justificación para su existencia, pero al tratarse de funciones tan elevadas siempre se corre el riesgo de no estar a la altura de las circunstancias.

Para que no pierda legitimidad el proceso democrático, los dirigentes de los partidos están obligados, tanto frente a sus afiliados como a sus votantes, a informar sobre el origen y destino de los recursos. Igualmente, hay que explicar al público que sin dinero no puede haber partidos, elecciones ni campañas para llegar al poder, y que es responsabilidad de los ciudadanos contribuir en este rubro al proceso democrático.

Tampoco se está a la altura de las circunstancias en un proceso de transición si se alientan posturas populistas y poco realistas, si no se reconoce que la democracia significa necesariamente mayor desarrollo económico. No se está a la altura de las circunstancias en la transición si no hay un intento serio por parte de los partidos de llegar a arreglos duraderos, de modificar las reglas del juego político para obrar, ellos en primer lugar, conforme a esas nuevas reglas, y cuando no se entiende que la transición es una revisión de la mayor parte del entramado institucional.

“En México, el financiamiento público total anual que se asigna a los partidos políticos varía dependiendo del calendario político, del número de partidos con registro y del porcentaje de votos obtenidos. Por ejemplo, el financiamiento público otorgado a los partidos disminuyó de 1997 a 1998 en 57 por ciento por la desaparición de tres partidos (Partido Cardenista, Partido Popular Socialista y Partido Demócrata Mexicano). En 1999, la

creación de seis partidos generó un aumento del 25% al total de los recursos otorgados."⁷⁹

"Para el 2005, el IFE otorgará 1,953.6 millones de pesos de financiamiento público a los partidos, lo cual representa una disminución del dos por ciento con respecto al año anterior. Estos recursos equivalen al presupuesto aprobado que se otorgó dentro del Programa Nacional de Educación 2001-2006 para canalizar recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos a través del ramo 33."⁸⁰

Cabe señalar que el financiamiento público se eleva significativamente cuando hay elecciones federales, como sucedió en el 2000 y el 2003. Por ello, se espera que esta tendencia se repita para el 2006.

Los tres partidos más grandes que han permanecido en el espectro político en los últimos años son: PRI, PAN y PRD. "Durante este periodo, el mayor porcentaje de financiamiento público, en promedio, lo ha ejercido el PRI (32 por ciento) seguido por el PAN y el PRD, los cuales han utilizado el 26 y 18 por ciento respectivamente. De acuerdo con estas cifras, se espera que para 2005 el PRI gaste 602 millones de pesos, el PAN 546 millones de pesos y el PRD 354 millones de pesos del financiamiento público."⁸¹

La sociedad mexicana en la actualidad, ya no ve a los partidos políticos como las instituciones salvadoras, protectoras o gestores de sus problemas sociales políticos de seguridad social o de empleo, sino; ahora los ve como las instituciones que la despojan de su presupuesto y que es en lo que el estado mexicano menos debe invertir.

⁷⁹ <http://www.lospartidosylanovedadmexicana.com.mx>

⁸⁰ Ibidem.

⁸¹ Ibidem.

En otras palabras, la sociedad ya no utiliza a los partidos si no éstos utilizan a la sociedad, la sangran y se sirven de ella, siempre viéndola como hacedora de votos y que en un momento determinado inclina la balanza a favor de un partido u otro.

Ante tal circunstancia, la sociedad se ha vuelto la principal detractora del sistema electoral mexicano y casi se puede decir, que nuestro país la credibilidad de la elección y democracia radica en cuánto se invirtió a esta para hacerla legal y efectiva.

c) Repercusión Económica de los Procesos Electorales en México.

La reforma electoral de 1993, trajo consigo una modificación importante en materia de financiación electoral, al artículo 41 constitucional se le adicionó un párrafo sexto que determinaba:

“Artículo 41 del COFIPE.

Artículo 41.- ...

La ley establecerá las reglas a que se sujetara el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales.

Por su parte mediante la modificación del COFIPE, se prescribió lo siguiente:

- II. Prohibió realizar aportaciones o donativos a los partidos, en dinero o en especie, a todos los entes públicos del país en los niveles federal, estatal y municipal, a las empresas de carácter mercantil, a quien viviese o trabajase en el extranjero, a ministros o iglesias de

- cualquier religión o secta, y a partidos o personas morales extranjeras;
- III. Estableció límites de financiación privada de los simpatizantes (1% del monto total de financiación a los partidos para una persona física a lo largo de un año, y 5% del mismo monto para personas morales facultadas para realizar aportaciones);
 - IV. Mantuvo el 90% de la financiación pública acorde a la proporcionalidad y el 10 % de manera igualitaria;
 - V. Obligó a los partidos políticos a contener en su estructura interna a un órgano de finanzas y rendir informes anuales de ingresos, públicos y privados, así como de sus gastos totales; un informe de campaña cada tres años, en la que los partidos deberían comprobar el cumplimiento a los topes de gastos de campaña; y,
 - VI. Finalmente, la reforma autorizó, en forma exclusiva, a los partidos a contratar tiempos en radio y televisión para difundir mensajes electorales durante las campañas electorales."

Veamos el régimen vigente en la materia. El jueves 22 de agosto de 1996 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto de reforma constitucional a diversos artículos relacionados con los asuntos electorales. Se modificaron los artículos 35, 36 y 41 para hacer hincapié en los derechos políticos como prerrogativas del ciudadano: Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país – Artículo 35, fracción III-. Con la misma intención se agrega al artículo 41, fracción primera, párrafo segundo, parte in fine: "Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos".

Ahora se establece constitucionalmente, que la financiación de los partidos políticos y sus campañas electorales se reglamentará de tal forma que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado. Según comentamos, el esquema derogado determinaba que la relación entre la parte proporcional y la igualitaria de la financiación pública (distribución entre los partidos) fuera de 90-10 por ciento. Con la reforma, se establece constitucionalmente que esa relación será del 70-30 por ciento

En esta reforma se confirman tres modalidades de financiación:

- I. Para el sostenimiento de actividades permanentes;
- II. Para el gasto de campaña; y,
- III. Por actividades específicas como entidades de interés público.

En cuanto a la aportación total en dinero de parte de los simpatizantes, se establece un límite equivalente al 10% de la financiación correspondiente al partido mayoritario. Además, los topes por cada aportación se reducen de 1 a 0.05% tanto para personas físicas como morales. Estos porcentajes son con respecto a la financiación pública para gastos de operación. Se prohíben las aportaciones anónimas, que antes podían darse con un tope del 10% del financiamiento público otorgado al partido en el año electoral.

Con relación a la fiscalización y rendición de cuentas, es necesario señalar que como resultado de la reforma electoral de 1993, los partidos deben contar con un órgano interno encargado de la obtención y administración de sus recursos generales y de campaña, así como de la presentación de informes anuales y de campaña sobre el origen, monto, empleo y aplicación de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiación.

Artículo 41, fracción II, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los partidos, así como las agrupaciones políticas, están obligados a presentar un informe anual, a más tardar dentro de los 60 días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte, en el que se rinda informe detallado de los ingresos totales y gastos ordinarios que hayan realizado durante el ejercicio correspondiente.

De igual manera, los partidos deben presentar, por cada una de las campañas que hayan realizado con motivo de las elecciones, un informe de campaña especificando los gastos que el partido político y el candidato hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente.

Estos informes deben ser presentados a más tardar dentro de los 60 días siguientes contados a partir de aquel en que concluyan las campañas electorales, y en cada uno de ellos debe ser reportado el origen de los recursos que hayan utilizado para financiar los gastos a los que les resulta aplicable el tope acordado por el Consejo General del IFE para cada elección, así como el monto y destino de dichas erogaciones.

La revisión de los informes que presenten los partidos políticos y las agrupaciones políticas sobre el origen y destino de sus recursos anuales y de campaña, según corresponda, así como la vigilancia del manejo de sus recursos, es atribución de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

La Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Política cuenta entre sus atribuciones las siguientes:

- Elaborar lineamientos con bases técnicas para la presentación de los informes de origen, monto, empleo y aplicación de los ingresos que reciban los partidos y las agrupaciones políticas por cualquier modalidad de financiación;

Esta Comisión tiene carácter permanente y se integra exclusivamente por Consejeros Electorales del Consejo General del IFE.

- Vigilar que los recursos que ejerzan los partidos y las agrupaciones políticas sobre la financiación, se apliquen estricta e invariablemente para las actividades señaladas en la ley;
- Revisar los informes que los partidos y las agrupaciones políticas presenten sobre el origen y destino y sus recursos anuales y de campaña, según corresponda;
- Ordenar, en los términos de los acuerdos del Consejo General, la práctica de auditorías directamente o a través de terceros, a las finanzas de los partidos y agrupaciones políticas;
- Ordenar visitas de verificación a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes;
- Presentar al Consejo General los exámenes que formulen respecto de las auditorías y verificaciones practicadas; y,
- Informar al Consejo General de las irregularidades en que hubiesen incurrido los partidos y agrupaciones políticas, derivadas del manejo de sus recursos; el incumplimiento a su obligación de informar sobre la aplicación de los mismos y, en su caso, de las sanciones que a su juicio procedan.

La Comisión cuenta con un plazo de 60 días para revisar los informes anuales y con uno de 120 para revisar los informes de campaña,

disponiendo en todo momento de la facultad de solicitar a los órganos responsables de cada partido o agrupación política, la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado.

Adicionalmente, dispone de un plazo de 120 días para elaborar un dictamen consolidado que debe presentar ante el Consejo General, quien está facultado para imponer, en su caso, las sanciones correspondientes.

Sin embargo, en México la financiación pública para los partidos políticos sigue siendo generosa en exceso y muy laxa en los requisitos de comprobación para el uso de recursos y en la vigilancia de su adecuado manejo. Eso es lo que se requiere corregir, para que los partidos hagan su propio esfuerzo de financiación, complementado con las prerrogativas y ciertos recursos que el Estado les proporcione, y sean claros en su origen y destino, a tal finalidad se dirige el estudio comparativo siguiente:

En primer lugar, la estrecha vinculación que presenta este tema tanto con las características específicas del sistema político en general, como con la del sistema de partidos en particular; segundo, su relación indisoluble con los valores de la cultura política y de la idiosincrasia social, lo que puede llevar a que una misma solución sea evaluada de manera totalmente contradictoria en contextos diferentes.

Toda reforma al sistema de financiación no debe ser analizada de manera aislada sino como parte integral de la reforma político-electoral en su conjunto, que habilite diversas posibilidades a las finalidades democráticas.

Por ello, las reformas legales e institucionales, son insuficientes e ineficaces, si juntos con ellas no se modifica la actitud, los valores y el comportamiento mismo de los partidos políticos.

Además de gozar de un régimen fiscal especial y de franquicias postales y telegráficas dentro del territorio nacional, los partidos políticos tienen derecho de acceder de manera permanente y gratuita a las estaciones de radio y canales de televisión durante quince minutos mensuales. Asimismo, durante los periodos electorales disfrutan de tiempos adicionales para la transmisión de promocionales gratuitos en radio y televisión, el 30% se distribuye en forma igualitaria y el 70% restante en forma proporcional a su fuerza electoral.

De igual forma, tiene derecho a recibir financiamiento público para el desarrollo de sus actividades, el cual se asigna bajo tres modalidades diferenciadas. Una se refiere al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes; otra se destina a sus gastos de campaña y una tercera se dedica a financiar sus actividades específicas como entidades de interés público (actividades de educación y capacitación política; investigación socio-económica y política, así como tareas editoriales).

La ley contempla y regula cuatro fuentes de financiamiento privado: por militantes, por simpatizantes, por autofinanciamiento y por rendimientos financieros. Sin embargo, es pertinente enfatiza que por mandato constitucional el financiamiento público debe prevalecer sobre los otros tipos de financiamiento permitidos y regulados por la ley.

La ley fija límites a los fondos que pueden ser obtenidos por fuentes privadas, prohibiéndose la recepción de aquellos provenientes de personas no identificadas, con excepción de las obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública. Es obligación de todos los partidos contar con un órgano responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros, quien debe presentar a la autoridad

electoral informes anuales y de campaña sobre el origen, manejo y destino de sus recursos.

La ley establece criterios y mecanismos para que la autoridad electoral fije topes máximos a los gastos que los partidos políticos y los candidatos pueden erogar durante las campañas para la elección de Presidente, diputados y senadores. Desde luego, los partidos políticos están obligados a respetar los topes establecidos. En caso de incumplimiento en la propia ley se señalan las sanciones aplicables.

De igual manera, la ley reglamenta el derecho de los partidos políticos a contratar tiempos comerciales en la radio y la televisión para la difusión de mensajes orientados a la obtención del voto durante los periodos electorales y prohíbe la contratación de propaganda en esos medios a favor o en contra de un partido político o candidato por parte de terceros.

Haciendo un resumen de lo señalado se puede decir que fue en 1986 cuando se consagró en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el derecho de los partidos políticos a recibir financiamiento público para desarrollar las actividades tendientes a cumplir con sus fines y obtener el sufragio popular. A partir de entonces y sobre esa base, en la legislación electoral se han establecido, desarrollado y perfeccionado una serie de disposiciones que han tenido como propósito fundamental regular de manera cada vez más clara, precisa e integral el régimen financiero de los partidos políticos nacionales.

En particular, la más reciente reforma constitucional y legal en la materia (aprobada en 1996) introdujo un nuevo paquete de ajustes e

innovaciones que, en vista de los logros precedentes y las nuevas exigencias planteadas, procuró responder al doble imperativo de procurar condiciones de mayor equidad en la contienda electoral y asegurar una mayor fiscalización y transparencia sobre el origen, manejo y destino de los recursos financieros de los partidos políticos. Entre las principales novedades de esta reforma, vale la pena mencionar las siguientes:

- El mandato constitucional de que el financiamiento público debe prevalecer sobre otros tipos de financiamiento permitidos y regulados por la ley.
- La redefinición de las modalidades de financiamiento público para procurar una mayor equidad en su asignación entre los distintos partidos políticos.
- La prohibición de aportación de personas no identificadas y el establecimiento de nuevos límites al financiamiento de participantes.
- Una mayor fiscalización sobre el origen, manejo y destino de los recursos de los partidos y las agrupaciones políticas, a través de la creación de una instancia especializada dentro del Consejo General del IFE, con importantes atribuciones en esta materia.

La ley establece tres conceptos diferenciados para el otorgamiento del financiamiento público, cuyos montos corresponde determinar al Consejo General del IFE a partir de procedimientos puntualmente previstos en la propia ley:

- a. Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes.** El monto total por este concepto se determina anualmente. El 30% se asigna en forma igualitaria entre todos los partidos políticos con

representación parlamentaria. El otro 70% se distribuye de acuerdo con el porcentaje de la votación obtenida sobre el total emitido a nivel nacional por cada partido político con representación en el Congreso, en la elección de diputados inmediata anterior.

El monto que le corresponde a cada partido se entrega en ministraciones mensuales conforme al calendario presupuestal que se entrega anualmente. En este sentido cabe destacar que, por mandato legal, cada partido político debe destinar anualmente por lo menos el 2% del financiamiento público que reciba para el desarrollo de sus fundaciones o institutos de investigación.

- b. Para gastos de campaña.** El financiamiento público para estos efectos constituye, en lo que concierne a su monto, una réplica del que se otorga para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes el año de la elección, es decir, cada partido recibe para gastos de campaña un monto equivalente al que le corresponde por actividades ordinarias permanentes.
- c. Por actividades específicas como entidades de interés público.** El financiamiento otorgado por este concepto guarda relación con los gastos comprobados que realicen anualmente los partidos políticos en actividades de educación y capacitación política, investigación socio-económica y política, así como tareas editoriales. A este respecto, la ley faculta al Consejo General para acordar apoyos hasta por un 75% de los gastos comprobados que hayan erogado los partidos políticos en el año inmediato anterior.

En el caso de los partidos políticos que obtienen su registro con fecha posterior a la última elección federal, la ley dispone que se les asigne financiamiento público bajo las tres modalidades y en los siguientes términos: el 2% del monto total que les corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes; una cantidad idéntica adicional para gastos de campaña en el año de la elección y; el financiamiento que les corresponda por sus actividades específicas como entidades de interés público.

Desde 1993, la ley precisa y reglamenta cuatro fuentes privadas de financiamiento a los partidos políticos:

- a. Por la militancia:** Comprende básicamente las cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de sus afiliados y las aportaciones de sus organizaciones sociales, cuyos montos y periodicidad son determinados libremente por cada partido político; así como las cuotas voluntarias y personales que los candidatos de cada partido aporten exclusivamente para sus campañas, las que en todo caso tendrán el límite que fije el órgano partidista interno responsable del manejo de sus finanzas.
- b. De simpatizantes:** Incluye todas las aportaciones o donativos, en dinero o especie, efectuadas en forma libre y voluntaria por las personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país, siempre y cuando no estén comprendidas dentro de las categorías expresamente prohibidas por la ley. Es importante señalar que ningún partido político puede recibir anualmente aportaciones en dinero bajo este concepto por una cantidad superior al 10% del total del financiamiento público para

actividades ordinarias que le corresponda a todos los partidos y que las aportaciones en dinero que realice una persona física o moral tiene un límite anual equivalente al 0.05% del mismo concepto de financiamiento público.

- c. Autofinanciamiento:** Comprende todos los ingresos obtenidos por concepto de actividades promocionales, tales como conferencias, espectáculos, juegos y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales y de cualquier otra similar que realicen con el propósito de allegarse fondos.
- d. Por rendimientos financieros:** Comprende los rendimientos generados a través de los fondos y fideicomisos que pueden crear los partidos políticos con su propio patrimonio o con aportaciones que reciban por cualquier fuente o modalidad permitida por la ley. Los partidos están impedidos de solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo y de personas no identificadas. A esta modalidad le resultan aplicables los límites anuales señalados para cada persona física o moral establecidos en relación al financiamiento de simpatizantes.

La legislación electoral refiere expresa y puntualmente las diversas instancias públicas y privadas, tanto nacionales como extranjeras, que están impedidas legalmente para realizar cualquier aportación o donativos a los partidos políticos, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia. Entre ellas figuran los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de los Estados, así como los Ayuntamientos; las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal; los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras; los organismos internacionales de cualquier naturaleza; los ministros de culto, asociaciones, iglesias o

agrupaciones de cualquier religión o secta; las personas que vivan o trabajen en el extranjero; y las empresas mexicanas de carácter mercantil.

De igual manera y como ya se indicó, dispone que los partidos políticos y las agrupaciones políticas no podrán solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades, ni aportaciones de personas no identificadas, con excepción de las obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública.

Una de las principales innovaciones que incorpora la reforma electoral de 1993 es la relativa al establecimiento de una serie de disposiciones que facultan al IFE para fijar límites a los gastos que los partidos políticos, coaliciones y candidatos pueden erogar durante las campañas para las elecciones de presidente, senadores y diputados. En un marco de creciente pluralidad y competitividad partidista, el propósito fundamental de estas disposiciones es el de procurar condiciones de equidad en la contienda de tal forma que una gran disparidad en la disposición de recursos económicos entre las distintas fuerzas políticas no se constituya en un factor determinante en la búsqueda y captación del voto ciudadano.

Las reglas y procedimientos originalmente adoptados para fijar los límites de gastos de campaña (aplicados por vez primera en las elecciones federales de 1994), fueron objeto de importantes cambios y ajustes en el marco de la reforma de 1996. En todo caso, le corresponde al Consejo General del IFE la atribución de acordar y aprobar los límites de gastos que deben aplicarse a todas las elecciones federales.

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). En 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.

Asimismo, la ley establece con toda precisión las reglas y procedimientos que debe aplicar el Consejo General del IFE para fijar el tope de gastos correspondiente a las campañas para cada una de las elecciones federales. Se fija un tope para la elección presidencial, uno igualitario para las campañas de diputado de mayoría relativa en cada uno de los 300 distritos electorales uninominales (originalmente se aplicaba un tope diferenciado para cada distrito) y una base mínima para determinar el correspondiente a las campañas de senador en cada entidad federativa, tomando en cuenta el número de distritos uninominales de cada una de ellas, pero hasta un máximo de 20. Consecuentemente, en los Estados de México (36), Distrito Federal (30) y Veracruz (23), que cuentan con más de 20 distritos uninominales se aplica la regla de multiplicar la base mínima por ese máximo de distritos.

Cabe destacar que los topes aplican por igual a los candidatos de todos los partidos políticos a la elección de que se trate, incluidos los candidatos comunes en los casos de coalición. A continuación se presenta los topes fijados por el Consejo General para las elecciones federales 2000

(en miles de pesos), en el caso de los senadores se indica la base que debe ser multiplicada por el número de distritos comprendidos en cada entidad federativa y que van de un mínimo de dos y hasta un máximo de 20. También se incluye una estimación del monto en dólares considerando un tipo de cambio de 9.5 pesos por un dólar.

De manera correlativa con la ampliación y fortalecimiento que han experimentado las disposiciones relacionadas con el régimen financiero de los partidos políticos, se han ido desarrollando los criterios, procedimientos y mecanismos para hacer más transparente y fidedigna la rendición de cuentas sobre el origen y destino de los recursos financieros recabados y manejados por los partidos políticos.

En primer término, es pertinente señalar que como resultado de la reforma electoral de 1993, los partidos políticos deben contar con un órgano interno encargado de la obtención y administración de sus recursos generales y de campaña, así como de la presentación de informes anuales y de campaña sobre el origen, monto, empleo y aplicación de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento.

- a. Presentación de informes anuales.** Los partidos políticos, así como las agrupaciones políticas están obligados a presentar un informe anual, a más tardar dentro de los 60 días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte, en que se deben informar los ingresos totales y gastos ordinarios que hayan realizado durante el ejercicio correspondiente.
- b. Presentación de informes de campaña.** Los partidos políticos deben presentar, por cada una de las campañas que hayan

realizado con motivo de las elecciones, un informe de campaña especificando los gastos que el partido político y el candidato hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente.

Estos informes deben ser presentados a más tardar dentro de los 60 días siguientes contados a partir de aquel en que concluyan las campañas electorales, y en cada uno de ellos debe ser reportado el origen de los recursos que hayan utilizado para financiar los gastos a los que les resulta aplicable el tope acordado por el Consejo General del IFE para cada elección, así como el monto y destino de dichas erogaciones.

- c. Órgano especializado de fiscalización.** La revisión de los informes que presenten los partidos políticos y agrupaciones políticas sobre el origen y destino de sus recursos anuales y de campaña, según corresponda, así como la vigilancia del manejo de sus recursos, es atribución de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Esta Comisión tiene carácter permanente, se integra exclusivamente por Consejeros Electorales del Consejo General, cuenta entre sus atribuciones:

- Elaborar lineamientos con bases técnicas para la presentación de los informes de origen, monto, empleo y aplicación de los ingresos que reciban los partidos y las agrupaciones políticas por cualquier modalidad de financiamiento.
- Vigilar que los recursos que ejerzan los partidos y las agrupaciones políticas sobre el financiamiento, se apliquen estricta e invariablemente para las actividades señaladas en la ley.

- Revisar los informes que los partidos y las agrupaciones políticas presenten sobre el origen y destino de sus recursos anuales y de campaña, según corresponda.
- Ordenar, en los términos de los acuerdos del Consejo General, la práctica de auditorías directamente o a través de terceros, a las finanzas de los partidos y agrupaciones políticas.
- Ordenar visitas de verificación a los partidos y agrupaciones políticas con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes.
- Presentar al Consejo General los exámenes que formulen respecto a las auditorías y verificaciones practicadas.
- Informar al Consejo General de las irregularidades en que hubiesen incurrido los partidos y agrupaciones políticas, derivadas del manejo de sus recursos; el incumplimiento a su obligación de informar sobre la aplicación de los mismos y, en su caso, de las sanciones que a su juicio procedan.

La Comisión cuenta con un plazo de 60 días para revisar los informes anuales y con uno de 120 para revisar los informes de campaña, disponiendo en todo momento de la facultad de solicitar a los órganos responsables de cada partido o agrupación política, la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado.

Finalmente, se puede mencionar que para procurar un manejo confiable y veraz de la información que difundan los noticieros de los medios electrónicos sobre las campañas de los candidatos de los diversos partidos políticos, el Instituto Federal Electoral está facultado para presentar ante la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión las sugerencias que los partidos políticos estimen procedentes para tal efecto.

Finalmente diremos que la repercusión económica de los procesos electorales en México, siempre la tuvo y de no modificarse el financiamiento a los partidos en la legislación, la seguirá teniendo la sociedad mexicana.

Es por ello que deben tomarse las medidas necesarias tanto, para reducir el gasto de financiamiento como el buscar que los propios partidos, aporten por sus propios medios dichas finanzas.

CONCLUSIONES

PRIMERA. El origen del Estado, esta íntimamente ligado a la sociedad y se dice que ésta creó aquel para que regulara en armonía la vida dentro de ésta. Y la sociología como ciencia que estudia las diferentes formas de organización social, a las organizaciones e instituciones sociales que en esta surgen con la finalidad de elaborar las leyes del desarrollo social.

SEGUNDA. La sociología jurídica trata de ordenar lo que se sabe acerca de los elementos naturales de la vida social y conducir aquel conocimiento hacia una actividad consciente, sostenida y dirigida por objetivos especiales e ideas; e igualmente un grupo social es el conjunto de personas cuyas relaciones se basan en una serie de roles o papeles que se encuentran interrelacionados; que participan en un conjunto de valores y creencias, que además son conscientes de sus valores semejantes y de sus relaciones recíprocas.

TERCERA. Los partidos políticos tuvieron su aparición y regulación jurídica en la ley electoral de 1911 promulgada por Francisco I Madero, y su normatividad constitucional fue hasta 1977.

CUARTA. Sería conveniente que el Cofipe reforme su artículo 24 fracción b), en el sentido que se incremente el número de afiliados de 3000 a 9000 en por lo menos 20 Entidades Federativas; así mismo se debe restringir a los partidos políticos que no cumplan con el 15% de la votación a nivel nacional y de igual forma los partidos que no mantengan el porcentaje de votación requerida se procederá a recoger los bienes adquiridos.

QUINTA. Con la evolución electoral que ha tenido nuestro país también se encareció la democracia dando pie a otras actividades que están íntimamente vinculadas con los procesos electorales es decir entre más se invierte y se da financiamiento a los partidos políticos existe mayor margen de corrupción.

SEXTA. En lo que se refiere al financiamiento de los partidos políticos, será necesario promover una nueva cultura electoral en la sociedad mexicana por que muchos de los llamados “partidos nuevos”, toman su registro como negocio económico o de familia para ver que es lo que ganan en beneficio personal.

SEPTIMA. Corresponde a la sociedad mexicana por medio de sus representantes de los distintos puestos de elección popular, promover la reducción del presupuesto para financiar a los partidos políticos y así, invertir más en otras necesidades propias de la sociedad, ya que nuestra democracia es de las más caras del mundo.

BIBLIOGRAFÍA

ANLEN, Jesús. Origen y Evolución del los Partidos Políticos. 3ª edición, Editorial Porrúa, México, 1999.

ARNAÍZ AMIGO, Aurora. Teoría del Estado. 2ª edición, Editorial, UNAM, México, 2000.

ARRIOLA, Juan Federico. Teoría General de la Dictadura. 2ª edición, Editorial, Trillas, México, 2002.

AZUARA PÉREZ, Leandro. Sociología. 8ª edición, Editorial, Porrúa, México, 2003.

BARRAGÁN, René. Bosquejo de una Sociología del Derecho. 6ª edición, Editorial, Trillas, México, 2001.

CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo. Derecho Electoral en México. 3ª edición, Editorial, Trillas, México, 2001.

COSÍO VILLEGAS, Daniel. El Sistema Político Mexicano. 4ª edición, Editorial Trillas, México, 2000.

DUVERGER, Maurice. Los Partidos Políticos. 3ª edición, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 2001.

FARIÑAS DULCE, María José. La Sociología del Derecho de Max Weber. 3ª edición, Editorial, UNAM, México, 1999.

FUENTES DÍAZ, Vicente. Origen y Evolución de los Partidos Políticos. 3ª edición, Editorial, Diana, México, 2001.

GÓMEZ JARA, Francisco A. Sociología. 4ª edición, Editorial, Porrúa, México, 2001.

GONZÁLEZ DE LA VEGA, René. Derecho Penal Electoral. 4ª edición, Editorial, Porrúa, México, 2003.

GROPPALI, Joseph. Teoría y Práctica del Estado. 2ª edición, Editorial, Bosch, España, 2000.

IHERING, Adolfo. Filosofía del Derecho. 2ª edición, Editorial, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

LÓPEZ ROSADO, Felipe. Introducción a la Sociología. 30ª edición, Editorial, Porrúa, México, 2000.

MEDINA CAVARÍA, José. Sociología Contemporánea. 3ª edición, Editorial, Limusa, México, 2000.

MICHELS, Robert. Los Partidos Políticos. 2ª edición, Editorial Amorroutu, Argentina, 1999.

MORENO, Daniel. Los Partidos Políticos del México Contemporáneo. 3ª edición, Editorial Pax, México, 2002.

OROZCO GÓMEZ, Javier. El Derecho Electoral Mexicano. 3ª edición, Editorial, Porrúa, México, 2001.

PATIÑO CAMARENA, Javier. Derecho Electoral Mexicano. 6ª edición, Editorial, UNAM, México, 2003.

PATRICIO, E. Marco. Los Fines de los Partidos Políticos. 3ª edición, Editorial Delma, Argentina, 2000.

PORRÚA PÉREZ, Francisco. Teoría del Estado. 27ª edición, Editorial, Porrúa, México, 2001.

POSADA, Adolfo. Sociología de Estado. 3ª edición, Editorial, Porrúa, México, 1990.

RECASENS SICHES, Luis. Tratado General de Sociología. 10ª edición, Editorial, Porrúa, México, 2000.

SPENCER, Herbert. Principios de Sociología. 4ª edición, Editorial, Callejas, México-Italia, 1990.

WEBER, Max. Economía y Sociedad. T.I. 6ª edición, Editorial, Fondo de Cultura Económica, México, 1990.

WIESE, J.L. La Sociología y sus Procesos. 3ª edición, Editorial, Siglo XXI, México, 1992.

ZAMORA JIMÉNEZ, Arturo. Delitos Electorales. 3ª edición, Editorial, Ángel Editor, México, 2003.

LEGISLACIÓN

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 2ª edición, Editorial, Trillas, México, 2005.

CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES. 2ª edición, Editorial COFIPE, México, 2005.

CÓDIGO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL. 2ª edición, Editorial, Secretaría de Gobernación, México, 2005.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

REAL ACADEMIA DE LA LENGUA. Diccionario de la Lengua Española. 2ª edición, Editorial, Milenio, México, 2000.

OTRAS FUENTES

Instituto de Investigaciones Sociales. Cultura, Ideología y Política. Año XLI/Vol. XLI/Num. 3. Revista Mexicana de Sociología. Julio-Septiembre, México, 1980.

<http://www.lospartidospoliticos.com.mx>

<http://www.lademocraciaenmexico.com.mx>

<http://www.elfinanciamientoalospartidospoliticos.com.mx>

<http://www.lospartidosylanovedadmexicana.com.mx>