



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**  
**DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO**

*El Financiamiento electoral a los partidos políticos en  
México, 1996-2002. Un debate actual*

**TESIS**

**Que para obtener el grado de Maestro en Ciencia Política**

**Presenta**

**JOSE ALFONSO VIVEROS ALARCÓN**

**2007**



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.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, la mejor  
A la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales por permitirme crecer  
Al Centro de Estudios Sociológicos por ser mi casa académica

A mis Padres, que a pesar de ya no estar a mi lado, me siguen mostrando el camino

A Leticia, compañera y amiga, junto a ella he disfrutado y aprendido de las alegrías y tristezas de la vida, por su apoyo, amor y cariño, por soportar las horas laboriosas de la investigación

A los cachorros Omar y Ulises, jóvenes universitarios quienes con su presencia dan vida a las aulas universitarias

A mis hermanos: Anita, Miguel Ángel, Martha, Adriana y Enrique

A todos mis sobrinos

A Genaro y Gregorio

Para mis amigos y compañeras del Centro de Estudios Sociológicos, con quienes he compartido momentos inolvidables de gran alegría, con ellos crecí personal y académicamente, su apoyo y aliento fueron factores para culminar esta investigación. Un gran reconocimiento para: Guadalupe Cortés Altamirano, Ingrid Alonso Gómez, Aurora Baltazar, Miguel García Escalona, en verdad gracias por su apoyo

A la Dra. Guillermina Baena Paz, mil gracias, por su dedicación y compromiso al dirigir esta tesis, por sus consejos, observaciones y apresuramientos para la culminación de esta tesis. Un reconocimiento para mis sinodales: Mtra. Tania Martínez Cárdenas, Mtro. Álvaro Arreola Ayala, Dr. Francisco Reveles Vázquez, Dr. José Luis Velasco Cruz por sus atinados comentarios y observaciones.

De manera muy especial un agradecimiento enorme a mis amigas: Teresa Pérez Flores, que al sortear algunos obstáculos me permitió la consulta de las fuentes bibliográficas y hemerográficas; a Rosa Elena Cruz Gutiérrez, por haberme “echado la mano” en el singular trabajo de captura de la información y los datos, para ellas, de nueva cuenta, mi agradecimiento.

También para aquellos que de forma directa o indirecta contribuyeron a esta tesis.

<b>Introducción</b>	1
CAPITULO I	
DEMOCRACIA Y SISTEMA ELECTORAL	10
A. Democracia representativa	10
1. Condiciones para su desarrollo y funcionamiento	10
2. La permanencia de la democracia representativa	16
3. De la democracia directa	24
4. La democracia representativa y el financiamiento electoral	25
B. Sistema Electoral	28
1. Premisas conceptuales del sistema electoral	29
2. Elementos constitutivos de los sistemas electorales	33
a. La distribución de las circunscripciones electorales	33
b. La presentación de candidaturas	34
c. Los procedimientos de votación y conversión de votos	36
3. Partidos políticos como actores del sistema electoral	39
a. Conceptualización	39
b. Desarrollo de los partidos	41
c. Funciones de los partidos	43
d. Tipos de partidos	45
e. Financiamiento de los partidos	49
4. Fuentes de financiamiento a los partidos	58
CAPITULO II	
EVOLUCIÓN DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO. AJUSTES Y BENEFICIOS CONSOLIDADOS EN 1996	66
A. Referencias históricas	66
B. Derechos, obligaciones y prerrogativas en la Ley Federal Electoral de 1973	74
C. La ayuda económica a los partidos en la Reforma Política	77
D. Reformas constitucionales de 1986 y el Código Federal Electoral de 1987	83
E. El financiamiento público a los partidos y el COFIPE. 1993-1997	94

### CAPITULO III

EL FINANCIAMIENTO ELECTORAL EN MÉXICO. . . . .	105
A. La reforma electoral de 1996. De la negociación al mayoriteo .. . . .	105
B. Los ilícitos del financiamiento . . . . .	111
1. PEMEX . . . . .	113
2. Amigos de Fox . . . . .	120
3. El nacionalismo como negocio (PSN) . . . . .	125
C. El debate actual, las condiciones para la competencia y propuestas . . . . .	133
1.El debate actual . . . . .	134
2.Condiciones para la competencia electoral . . . . .	149
3.Propuestas . . . . .	153
D. Fuentes de financiamiento . . . . .	159
1.Financiamiento público . . . . .	159
1.1 Financiamiento público directo . . . . .	160
1.2. Financiamiento público indirecto . . . . .	169
2. Financiamiento privado . . . . .	171
2.1. Las cuotas de los militantes y afiliados . . . . .	175
2.2 Las donaciones . . . . .	176
E. Naturaleza y finalidad del control y la fiscalización del financiamiento. . . . .	183
Conclusiones . . . . .	192
Fuentes consultadas . . . . .	200

## INTRODUCCIÓN

Hoy por hoy en los regímenes democráticos y participativos los partidos políticos se han ubicado como parte importante de las instituciones democráticas e históricamente se les ha dedicado un lugar preponderante en el estudio de la ciencia política.

El siglo XX fue el lapso en el cual los partidos políticos adquirieron su status de organización política representante de los intereses de grupo de ciudadanos –algunos con representación mayoritaria y otros acuden en minoría- todos han llegado a representar a alguien.

En el sistema democrático representativo –entendido como un sistema político donde se delega a un representante el poder de decisión del o de los ciudadanos en el ámbito de las decisiones político y administrativas- los partidos políticos se encaminaron a la consolidación y se convirtieron en un instrumento fundamental de mediación entre la sociedad y el Estado, presumiblemente articulando demandas y beneficios entre la población.

Así, en nuestros tiempos, los partidos son actores inevitables en el escenario político. En el Estado moderno los propios partidos políticos han adquirido un lugar significativo, no sólo en la integración de los órganos de representación y de gobierno, sino, también, por sus funciones de mediación entre el aparato estatal y gubernamental y la sociedad civil, sobre todo si forman un sector intrínseco del principio de pluralidad política..

En la mayoría de los países que se precien de tener un régimen político democrático, las condiciones de participación política se han perfilado para permitir espacios de consensos en un ambiente plural y de situaciones mínimas

que han propiciado el accionar de los partidos. Su intervención a diario busca la conservación y el contacto permanente del ciudadano con la política y cumplir con su función para coadyuvar con la formación de la voluntad popular. No obstante, los partidos se han convertido en burocracias permanentes al participar en forma permanente en los procesos electorales. En este sentido el financiamiento a los partidos se convierte en un elemento sustancial de su actividad. Las campañas electorales de los partidos son una de las tareas específicas de los partidos en la competencia por el poder político. La pretensión de esta investigación es arribar como un primer paso para abordar y comprender algunas aristas que plantea el tema del financiamiento político.

Ante esta situación los países que han adoptado el financiamiento público de los partidos, entre ellos México, consideran en su legislación electoral que tanto el financiamiento público como el privado es un elemento básico para vigorizar la participación de los partidos políticos y garantizar, como ya se mencionó, un mínimo de condiciones para la competencia electoral y política.

La asignación de recursos públicos en México, con base en la legislación electoral, se apoya en un sistema mixto al combinar dos principios: *el proporcional y el igualitario*. Con el proporcional –indica la legislación– se reconoce la fuerza electoral y parlamentaria de cada uno de los partidos; por su parte, con el igualitario se dispone el derecho de todos los partidos para contar con los recursos suficientes para sus actividades propias, con ello se aspira a la equidad.

Por otro lado, el financiamiento privado surge como una forma financiera de remontar la crisis de los partidos, ya que éstos deben presentarse como un vínculo con los diversos sectores de la sociedad. Si bien el financiamiento privado

tiene un carácter de complemento, al constituir un porcentaje reducido del financiamiento total como lo establece la legislación electoral nacional, ha mostrado su carácter de ventaja para algunos partidos, a pesar de que su espíritu es fomentar la participación ciudadana y establecer una confianza en ellas e incrementar la democracia.

Un asunto de cardinal importancia abordado en el presente trabajo se refiere al cómo se adquieren los recursos, tanto públicos como privados, al cuestionar la poca transparencia financiera existente y discernir los usos y gastos realizados por los partidos, reflejando una incertidumbre, pues no dan cabal información de las fuentes de financiamiento y llegan a fomentar un clima de acusaciones hacia los partidos y ser cuestionados por los malos manejos de los recursos financieros, creando ilícitos que atentan contra la ética en la política. Para ejemplificar esto se remite a los casos, todavía inconclusos, del Pemexgate y los Amigos de Fox, como dos procesos de investigación que reflejan fielmente la forma engañosa de allegarse y gastar los recursos financieros, al mismo tiempo que se cuestiona la permanencia de un ordenamiento electoral.

Para ello se advierte una necesidad de acotar en cierta medida el financiamiento para los partidos. Regular, asimismo, las finanzas que influyen de forma directa en los procesos electorales y repercute, indudablemente en la cultura política de la sociedad, de los partidos y de los políticos de nuestro país.

Para realizar este trabajo se propone cubrir los siguientes objetivos:

- 1) Analizar qué utilidad ha redituado el financiamiento para los partidos políticos.
- 2) Identificar el efecto suscitado por el financiamiento en la sociedad por la obtención del poder político.



- 3) Evaluar si el sistema de financiamiento ha sido conveniente ante los cambios políticos y legislativos en México.
- 4) Examinar la cultura política que se promueve mediante el financiamiento electoral
- 5) Estudiar la afinidad entre democracia representativa y el financiamiento de las campañas políticas al privilegiar el financiamiento público
- 6) Observar si el financiamiento público a los partidos ha modificado la percepción del quehacer político
- 7) Analizar ventajas y desventajas, tanto del financiamiento público como del financiamiento privado, a la luz de los cambios experimentados hasta el año 2000 en el COFIPE.

No soslayamos la trascendencia del financiamiento, pues hoy día sigue siendo un tema bastante debatido, pudiendo traducirse, en un momento dado, en un factor ponderable en el desempeño del sistema electoral y la cohesión del régimen. En este sentido nuestro sistema político requiere del concurso y la disponibilidad de todas las fuerzas políticas con el fin de lograr acuerdos que no quebranten la posibilidad de confiar en las fuerzas políticas.

El proceso electoral del 2000 fue un buen ensayo. En ello los partidos políticos que se precien de tener madurez y estén a la altura de las circunstancias tienen una enorme responsabilidad. Debiendo mostrar con ello el alcanzar de manera institucional un nivel de cultura política inmejorable para nombrar a nuestros procesos políticos y electorales como democráticos, cosa que deberá ponerse un acento mayúsculo.

La democratización de nuestro sistema político ha puesto en el centro de la discusión a los partidos políticos como actores clave de este proceso político sobre

los que ha comenzado a recaer la responsabilidad por el buen funcionamiento de los gobiernos. Ante esto, los retos aparecidos en la consolidación democrática han adquirido una enorme importancia, en este sentido destacan la capacidad de acción y de imaginación de los partidos para representar opiniones y, al mismo tiempo, políticamente mostrar habilidad como conductor político.

Bajo las consideraciones que sobre los partidos políticos hay, en el sentido de que los partidos ahora son cada vez más fuertes, pero también más remotos frente a la sociedad; tiene más control, pero son menos poderosos en su acción. Para recuperar la confianza de la ciudadanía y recrear la relación entre representantes y representados, es necesario llevar a cabo una relación distinta dentro y fuera de los partidos y entenderse, ellos mismos, en el sentido de una ampliación del contacto con la sociedad, adoptando cambios en las motivaciones por la participación en la arena política, sobre todo, en la contienda electoral arropándose con una maquinaria electoral.

Junto a las lealtades del votante y el sistema electoral existen el liderazgo, la estrategia, los apoyos económicos a las campañas políticas. Ante esta situación el fenómeno electoral va acompañado del crecimiento de los gastos de las campañas electorales y de la imagen del candidato, y, por tanto, se demanda un financiamiento pues constitucionalmente se especifica la regulación pública de éstos y su reconocimiento constitucional en la edificación de los regímenes democráticos.

La responsabilidad de financiar el funcionamiento ordinario general de los partidos y sus campañas electorales, es decir, otorgar dinero a los partidos para proporcionar los medios necesarios para coadyuvar al desarrollo de sus actividades y promover la participación política para tener acceso al ejercicio del

poder público, con el riesgo de ser más dependiente de los recursos económicos, apoyándose más en el llamado *marketing* de los candidatos a través de la venta de su imagen en los medios de comunicación que en el contacto personal con los seguidores.

#### Método

Esta investigación se hizo desde la perspectiva del enfoque histórico-empírico el cual propone fundamentalmente un análisis del cambio institucional en un contexto de democratización. Es el punto de partida por el interés en estudiar más de forma particular acerca del sistema electoral, en dos asuntos fundamentales: la representación política y el sistema político, la investigación que se presenta se encarga de estos temas en un proceso histórico de transición democrática del sistema político mexicano por encontrar respuesta a la consolidación de nuestro régimen político y en particular la relación entre el régimen, los partidos y el financiamiento político en al ámbito electoral.

Este enfoque atribuye un significado trascendente a las instituciones en el desarrollo político, significado que depende de las estructuras sociales y políticas, de las condiciones históricas, es decir, desde esta perspectiva las instituciones son entendidas como la expresión de las experiencias y de las tradiciones políticas en un proceso histórico de una sociedad determinada.

Operativamente este enfoque favorece en un contexto histórico la problematización a circunstancias sociales y culturales de acuerdo a las características del desarrollo político analizado.

Ante estas consideraciones se enfatiza la opción del contexto histórico, que en contra del argumento deductivo permite un tratamiento particular del fenómeno político analizado. Así el enfoque empírico e histórico se utilizó como

una estrategia metodológica, no solamente considerar a lo histórico como una cronología y narrativa de los hechos, sino como un análisis sistemático y específico de los eventos aquí presentados en un contexto temporal y espacial.

De tal forma arribamos a la institucionalización de la arena política y al sistema electoral y de partido. En esta forma se identificaron propuestas, cambios y modificaciones a la institución electoral, de la participación política y partidaria también, cobijada bajo el elemento financiero de la política. Con esta propuesta metodológica de análisis se plantearon para este trabajo de investigación las siguientes

#### Hipótesis

1. Si la fórmula y los montos de financiamiento público en México se modificasen habrá de remontarse la práctica en que han incurrido los partidos políticos, tales como el comercio político y la corrupción.
2. En tanto existe una fórmula que toma en cuenta la fuerza electoral de los partidos para el otorgamiento del financiamiento público, se seguirá fomentando la práctica indebida de aceptar grandes sumas de recursos privados para las campañas electorales, en especial la campaña presidencial, comprometiendo cuotas de poder.
3. Los partidos políticos en México no han asumido la cultura de la rendición de cuentas, por lo tanto no han asumido como una obligación imperativa, el hacer públicos sus estados financieros de forma transparente sin ninguna trampa. Esto conlleva a que la legislación electoral y el órgano de control de gastos electorales se vean imposibilitados para establecer sanciones rígidas para impedir los apoyos ilegales.

4. Si el financiamiento privado está permitido bajo restricciones legales, y en tanto no se asuma una actitud restrictiva frente al financiamiento privado de los partidos, no se podrá neutralizar una de las fuentes modernas de corrupción política.

La reflexión presentada se ha organizado en tres capítulos.

El primer capítulo es conceptual, ya que define una serie de aspectos conceptuales que dan sustento al trabajo. Ofrece un panorama de los actores y el proceso que ha influido en el problema. Comienza con una revisión cronológica al describir el devenir de la aparición de la democracia representativa como forma política de gobierno. Se valora al sistema electoral con sus características y modalidades. Asimismo se destaca a los partidos políticos al identificarlos como los actores principales por ser los beneficiados con el financiamiento.

El segundo es un capítulo exploratorio donde se expone y describe antecedentes históricos y políticos, origen y evolución del tema, considerando sus diversas etapas implicadas, a partir del año 1963, al presentar el escenario, condiciones, razones y reformas acontecidas a la fecha en la asignación de los recursos económicos a las diversas fuerzas políticas.

El tercer capítulo es un capítulo analítico, que con base en la información precedente se analizan una serie de indicadores para considerar y evaluar la dimensión política. Se reflexiona acerca de la naturaleza y fuentes de financiamiento; la parte complicada del control y la fiscalización y los ilícitos llevados a cabo a propósito del financiamiento a los partidos políticos y sus campañas electorales.

A partir de ellos se lleva a cabo una mirada al debate y a las condiciones en que se encuentra el tema de estudio y se señala una serie de propuestas encaminadas a continuar con el debate.

Por lo tanto, el trabajo no externa una profundidad en el tema, sino proyecta la información pertinente para la comprensión y la naturaleza del fenómeno político, orientando la discusión e invitar al análisis reflexivo con base en el estado actual de la problemática.

No es una investigación acabada y no pretende solucionar el asunto discernido, de hecho la expone brevemente y se limita a presentar una serie de puntos nodales para que, desde la óptica de la ciencia política, se considere como un asunto pendiente lo relativo a la legislación electoral y la normatividad del financiamiento a los partidos políticos.

Las técnicas utilizadas se basan primordialmente en un análisis documental aplicado a fuentes primarias y secundarias.

## CAPITULO I

### DEMOCRACIA Y SISTEMA ELECTORAL

#### **A. Democracia representativa**

##### **1. Condiciones para su desarrollo y funcionamiento**

Durante los últimos tiempos el asunto de la democracia ha pasado a un primer plano del debate ideológico y político. Este debate ha involucrado en la práctica política a diversos sectores de la sociedad. De manera generalizada se invoca a la democracia como sustento de los planteamientos y de la praxis política. En nombre de la democracia se dicen o se realizan las acciones opuestas entre sí.

Los políticos, como los últimos sofistas que proponían el conocimiento de acuerdo con sus intereses más inmediatos, han defendido con toda pasión los hechos que en nombre de la democracia realizan quienes toman las decisiones más importantes de la nación, así se tratase de las que en el pasado reciente hubieran sido condenadas en forma violenta por considerarse como antidemocráticas.

De manera tal la democracia, como concepto de la ciencia política, aparece como extraviada en un mar de confusiones por su manejo tan diverso que, de manera particular, se hace de ella.

Tuvieron que pasar varios siglos para que el pensamiento nacionalista que venía forjándose en forma vigorosa desde el renacimiento italiano, comenzara a sembrar los rasgos iniciales de los principios de libertad que explicarían los rasgos de la democracia. Desde luego, fue cuando a merced del espíritu renacentista la cultura se secularizó y se orientó hacia los intereses terrenales, apareciendo varios intentos teóricos por comprender el poder de los gobernantes. Maquiavelo, en su obra Los Discursos sobre la primera década de Tito Livio presentó y defendió sus ideas republicanas, con la pretensión de defender y unificar a su patria.

Montesquieu, quien al régimen democrático lo relacionaba indisolublemente a la forma republicana de gobierno, le atribuyó a la virtud una importancia esencial para el mantenimiento del régimen. Entendiéndola como la fuente de una conducta basada en la probidad, en la frugalidad y en el respeto a los semejantes. En esencia, partía de la misma concepción formal de los griegos al plantear que cuando el poder

soberano reside en el pueblo, eso es una democracia.<sup>1</sup> En esta circunstancia afirmaba que los políticos griegos que vivían en gobierno popular, no reconocían otra fuerza que pudiera sostenerlos sino la virtud. Los de hoy no nos hablan más que de manufacturas, de comercio, de negocios, de riquezas y aún de lujo.

Observamos que en la idea sobre la democracia que predominaba en la burguesía del Siglo de las Luces, como en Montesquieu, se plasma la idea de la libertad política en concordancia con la tradición del siglo XVIII.

La tradición democrática en el siglo XVIII puede ser comprendida bajo las siguientes ideas: que los seres humanos debían convivir en asociación política, que un hombre bueno debe ser también un buen ciudadano; que un buen sistema político es una asociación constituida por buenos ciudadanos quienes poseen un gran atributo, la virtud cívica; y esa virtud cívica procura el bien de todos en los asuntos públicos y, por lo tanto, un buen sistema político no sólo muestra la virtud de sus integrantes sino que la anima.<sup>2</sup> Las ideas republicanas tenían una enorme tarea, elaborar una constitución para equilibrar los intereses de uno, de pocos y de muchos procurando un gobierno mixto, incorporando fundamentos e ideas democráticos, aristocráticos y la monarquía, a fin de que combinados realicen el bien común dejando al pueblo decidir mediante la elección de individuos congregados para la defensa del interés de la comunidad.

El pensamiento de Jean Jacques Rousseau sostenía la importancia de la sociedad sobre el individuo, criticó las desigualdades sociales y políticas y consideró frente a una sociedad de opulencia, una sociedad igualitaria y austera donde los valores éticos predominen sobre los mercantiles. También sostenía la superioridad de los intereses generales sobre los individuos y funda a la soberanía en la voluntad de la comunidad, formándose el cuerpo político llamado República. Los miembros del cuerpo deberán someterse a la *voluntad general*<sup>3</sup>, que es indestructible, constante, inalterable y pura, porque proviene de un interés general opuesto al interés particular; busca el bienestar y la justicia general. Así las leyes son expresión de la voluntad general y por lo mismo son también generales, "... la voluntad es general o

---

<sup>1</sup> Montesquieu. El espíritu de las leyes. México, Porrúa, II, Cap. II, p.8 1975, 6ª edic.

<sup>2</sup> Dahl, Robert A. La democracia y sus críticos. España, Ediciones Paidós, 1992, p. 35-46.

<sup>3</sup> Rousseau, Jean Jacques. El Contrato Social. México, Porrúa, 1977, II, I.



no lo es”.<sup>4</sup> Acepta la tradicional clasificación de formas de gobierno (monarquía, aristocracia y democracia).

Rousseau plasmó en su Contrato Social (1762) que la voluntad general era la mayoría, eso era necesario para arribar al bien común: “Para que la voluntad sea general, no es siempre necesario que sea unánime, pero sí es indispensable que todos los votos sean tenidos en cuenta... la voz de la mayoría se impone siempre”<sup>5</sup>, y esa mayoría estará respaldada por los votos emitidos, será lo que represente al bien colectivo acudiendo a un individuo (legislador) para velar por los intereses de la colectividad. Resultado del entendimiento y de la voluntad en el cuerpo social, afirmándose la conveniencia de un legislador.

El legislador se encargará de hacer la ley obligado a rendir cuentas y pudiendo ser destituido en cualquier momento, aunque fuera el pueblo quien la sancionase, pues nunca puede asegurarse que una voluntad particular está de acuerdo con la general. Aquí conviene hacer una aclaración válida también para cuando se hable de gobierno. Rousseau, al elaborar su filosofía política, no estaba pensando en la Europa de su siglo, el XVIII, sino en una ciudad-Estado como las de la antigüedad, donde podía fácilmente expresarse la voluntad general de manera directa. De aquí que la ley la elaborara un legislador pero el Poder Legislativo lo constituyera el pueblo.<sup>6</sup>

Rousseau, con su rechazo al sistema representativo, se distancia de ella y contrapone la democracia directa, es decir, la participación de los ciudadanos en los diversos niveles en los cuales se ejerce el poder, no a través de representantes por muy libremente elegidos. En este sentido se resalta el énfasis en el poder político del pueblo. La democracia fue el ideal de Rousseau pues en cuanto se reuniese el “... soberano, cesa toda jurisdicción del gobierno; el poder ejecutivo queda en suspenso [...] porque ante el representado desaparece el representante”.<sup>7</sup> Fue influyente en las ideas que favorecieron en la Revolución Francesa, en la americana y fue el pensador más importante en los movimientos políticos liberales de España e Iberoamérica.<sup>8</sup>

---

<sup>4</sup> *Ibid.* II, II.

<sup>5</sup> *Ibid.* IV, II.

<sup>6</sup> Suárez-Iñiguez, Enrique. *De los clásicos políticos*. México, FCPyS-UNAM- Miguel Angel Porrúa, Editor, 1993, p. 172.

<sup>7</sup> Rousseau. *Op. Cit.* III. XIV

<sup>8</sup> Suárez- Iñiguez, Enrique, *op. Cit.* p. 169.

En el inicio del capitalismo comenzó un desarrollo de las ideas sobre la democracia. También se destacó el impulso en la industria, el comercio, las comunicaciones, pero sobre todo, en la ciencia y la técnica.

En la etapa del capitalismo, como clase que empezaba a imponer sus condiciones a la aristocracia y demás sectores sociales, la burguesía con base en sus intereses y con el fin de desplazar totalmente al decadente régimen feudal, comenzó a desarrollar sus ideas acerca de la democracia. Como clase emergente planteaba la democracia como un sistema jurídico pues conocía su capacidad de encarar el futuro de la sociedad moderna. Desde luego que a la par que ganaba terreno en el campo del pensamiento avanzaba en la hegemonía de su fuerza económica y de su carácter de clase dominante. Para conseguir esto, la burguesía emprendió el sometimiento de la clase antagónica: la clase obrera.

El mundo del libre mercado, de la libre concurrencia, de la libertad de elegir, de la soberanía del consumidor y de todas las libertades y derechos naturales fueron el sustento real y la razón jurídica de la democracia liberal de los siglos XVIII y XIX. Sin embargo, el capitalismo creó en su seno la inconformidad, la protesta y la lucha de los sectores explotados de tal manera que, como expresión también clasista y partiendo de las grandes aportaciones de la filosofía y la economía burguesas, surge en el siglo XIX una nueva cosmovisión basada en una interpretación objetiva del desarrollo capitalista el Materialismo y concluye que la historia no puede ser interpretada sino a la luz de la lucha de clases, siendo ésta misma el motivo del progreso histórico.

Se sustenta en la base económica de las diferentes formaciones socioeconómicas en las que ha prevalecido la propiedad privada de los medios e instrumentos de la producción y del cambio. La interpretación marxista, con sus particularidades, le da un contenido diferente a la llamada democracia del bien común, ubicándola como un régimen de la burguesía y ante ella propone la dictadura del proletariado en un régimen socialista como una forma transitoria hacia una sociedad plena sin clases: el comunismo. En sí la plantea como una categoría en una nueva dimensión: con un amplio sentido de justicia social, como corresponde a una época donde la producción masiva de mercancías uniforme en su condición de explotados a una capa cada vez más amplia de asalariados.

Razona que no todos los hombres son con exactitud iguales. Sobre todo debido a la esencia social del régimen, que si bien hace a todos en el ámbito jurídico libres, el proceso histórico ha hecho a unos –la minoría- propietarios de los medios de producción; y otros –la mayoría- solo propietarios de su fuerza de trabajo.

En esta tesitura, la sociedad civil –afirma la propuesta marxista- no debe verse en abstracto. Es decir, hay que verla en la manifestación de la división de clases. En función de esta visión hay que examinar la democracia. Marx se refería a ella en el sentido roussoniano tomando como caso ejemplar al gobierno de la Comuna de París, aunque efímero se ensayó un régimen democrático y participativo.<sup>9</sup>

La democracia pues, de acuerdo con esta sucinta trayectoria histórica, debe verse, en primer lugar, como un producto de un desarrollo histórico, de manera tal que esta categoría social y política debe ser ubicada con toda precisión en el tiempo y el espacio. En segundo lugar, debe entenderse como una expresión de la lucha de clases. En tercer lugar, debe distinguirse en determinado momento los intereses concretos que están detrás de toda expresión que pretenda asumirse como democrática; y en último lugar su expresión jurídica. Por ello ningún concepto ha sido tan cuestionado, debatido y definido en el ámbito de la política como la democracia.

Durante el proceso histórico ha recibido las más diversas connotaciones, aunque esto ha sucedido, está por demás justificado que se seguirá instrumentando un acucioso debate que impondrá modificaciones que sólo *a posteriori*, registrará y verificará la teoría política.<sup>10</sup>

Para su funcionamiento la democracia requiere de ciertos hábitos vitales: la habilidad de seguir un argumento, comprender el punto de vista del otro, expandir los límites de la comprensión, debatir los objetivos alternativos que puedan ser perseguidos. También procesar y dar fuerza a la vida política a través de la opinión pública, los partidos políticos o los grupos de presión, las cuales son otras tantas formas de accionar de los ciudadanos para aumentar el peso específico de su voluntad en relación con los asuntos públicos. Es decir, la sustancia de la democracia es la participación.

---

<sup>9</sup> Marx, Carlos. La guerra civil en Francia en Marx C. Y Engels F. Obras Escogidas. Madrid Editorial Ayuso, Tomo 1, 1975. pp: 460-472

<sup>10</sup> Cardiel Reyes, Raúl. Curso de Ciencia Política. México, Porrúa, 1978. p. 135-137.

Aunque está claro que en una democracia los motivos que mueven a los ciudadanos son intereses, emociones y razones confluyendo todos ellos en la práctica democrática, lo cierto es que los peligros que acechan a su funcionamiento hacen más necesario el dotar a los ciudadanos de reglas y procedimientos para tomar decisiones.

La democracia como forma de gobierno es una combinación de distintos principios y experiencias históricas de dominación, cuyo éxito se ha sustentado en el poder de quienes toman las decisiones. Un aparato de poder ordenado jerárquicamente.

Dado que en las sociedades actuales existe una distribución de recursos y oportunidades, que siguen generando conflictos, la propuesta democrática ha mostrado su mérito en la capacidad para manejar el disenso y el choque de intereses, otorgando igual peso a las posiciones y preferencias de los distintos individuos, favoreciendo, incluso, la integración en el proceso de decisión de la cosa pública a las personas afectadas por su funcionamiento.

La democracia somete a un recuento justo a toda jerarquía, facilita la reconsideración del funcionamiento de las instituciones a través de la labor de la oposición y de esa manera favorece la distribución y el control del poder, condicionando así, las preferencias o prioridades de aquellos en cuyas manos ha recaído la responsabilidad de determinar las oportunidades y el futuro de los demás.

Las instituciones políticas de la democracia liberal, las cuales han sido la base de la construcción del Estado liberal; requieren ciertas condiciones que llegase a favorecer la implantación y consolidación de esas instituciones, algunas de las cuales no se improvisan fácilmente, siendo los derechos necesarios "... del correcto funcionamiento de los mismos mecanismos fundamentalmente procesales que caracterizan un régimen democrático".<sup>11</sup>

Ello obliga a una sistemática evaluación de las posibles causas que permanecen latentes y, obviamente, responden a situaciones de índole diversa para saldar la situación de la democracia, es decir, tenemos democracia pero de lo que se trata es mejorar esa democracia, de profundizarla mediante medidas que garanticen un beneficio.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Bobbio, Norberto. El futuro de la democracia. México, FCE, 2003, p. 26.

<sup>12</sup> Alcántara S., Manuel. Calidad de la democracia, factores e indicadores. Apuntes Electorales, año 1, no. 8, abril-junio 2002, Edo. de México, p. 107-119.

Se debe mencionar como punto de partida los elementos constitutivos del propio concepto, que por su naturaleza se trata de una estructura conflictiva y en sí misma lleva un sistema inestable en su definición, con un futuro incierto. Sobre todo, en relación con las nuevas condiciones y las dificultades que en las sociedades actuales, invariablemente irán asociadas a ellas, sí los espacios políticos donde puedan ejercer los derechos políticos.<sup>13</sup>

Por su parte, el deterioro y la degradación de los partidos políticos, que eran mediación y transmisión indispensable entre los ciudadanos y el ejercicio del poder público, no auxilian en gran parte a esta situación de desconfianza, aburrimiento y desencanto por la política democrática.

Ante el deterioro de la calidad de la democracia, las posibles reformas se van olvidando, inclusive, perdiendo vigencia. Se extiende la sensación de que las cosas sólo pueden ser como son. Y cuando esto sucede y las mentes y los corazones de la mayoría lo aceptan, la opción conservadora habrá ganado una tras otra batalla, para al final erigirse como la vencedora de la guerra.

Sin una democracia saludable, la corrupción política existe como un mal que no cesa, ni en América Latina, África, Asia o Europa. El progreso de y en la democracia en el siglo XXI, implica en cualesquiera de las latitudes del planeta, no se referirá sólo a la facultad de poder elegir, sino al poder del control efectivo de los elegidos, hay en la ciudadanía un sentimiento de que la corrupción política ha aumentado y "... ello tiene un grado de deterioro enorme en las instituciones políticas por antonomasia, que vienen a ser los partidos".<sup>14</sup>

Por ello, cuando se producen dificultades, pérdida de legitimidad y aumento de ingobernabilidad, sobre todo en las democracias actuales, las causas, presumiblemente, podrán ser en alguna medida debido a las referidas deficiencias en el funcionamiento –insistencia pertinaz- de la democracia y del Estado de derecho.

## **2. La permanencia de la democracia representativa.**

Hoy el problema medular de la democracia no es el contenido impuesto; sino la forma de quién ejerce el poder político y de a quién beneficia la realización de ese ejercicio, ello es indicativo de que ese mismo poder elegido obstaculiza en la relación

---

<sup>13</sup> Bobbio, N., *op. cit.*, pp. 34 y 35.

<sup>14</sup> Alcántara S., Manuel. *op. cit.*, p. 119.

gobernantes y gobernados la capacidad de influir en las decisiones, se necesita un cambio de sistema político y de gobierno para perfilar una renovación de la sociedad, esto significa asentar un sistema democrático de mayor participación para disminuir desigualdades políticas y sociales.<sup>15</sup> Otra cuestión notable que ha incidido en el complejo del ejercicio democrático, ha sido el crecimiento demográfico y la complejidad adquirida por la intervención social. Ello imposibilitó la restitución de la democracia directa en la era moderna, dando paso a la forma representativa.

Ahora bien, en la etapa moderna es pertinente reflexionar acerca de ¿si las formas de representación puestas en práctica han respondido al propósito perseguido? y, sobre todo ¿qué quiénes actúan como representantes populares, lo hacen en el interés colectivo o también en su interés o en su beneficio, representando a una clase minoritaria y poderosa o a los de la mayoría?

Justamente es el gobierno de la mayoría, ya que la sociedad es un conjunto de grupos y clases las cuales manifiestan ideas, intereses y conductas tan diversas. El régimen democrático suele ser pluralista, entendiendo esto como la diversidad de los grupos y clases, pero en una coincidencia latente en lo fundamental como sociedad, en cuando les une un interés común. La democracia es hoy el elemento organizador del consenso.<sup>16</sup>

En la democracia se invita a la participación y, dependiendo del punto de vista ideológico, esa participación puede designarse como una actividad política. La participación política es un concepto de gran interés para la vida política en general. Hay formas de participación. Se distinguen entre activa y pasiva, y se puede clasificar en función de su finalidad. Las formas activas incluyen desde la afiliación formal a un partido u organización política hasta presentar candidatura a un puesto de elección.

Entendida como elemento esencial, la participación política activa convierte a todos los individuos y a la comunidad política en protagonista de los procesos políticos. Interviniendo estrechamente en diversas actividades mostrará en mayor medida el avance del proceso e incremento democrático en una sociedad, en la cual sus integrantes participan, de forma directa o indirecta. Estas formas abarcan el ejercicio del voto, la búsqueda de información, la discusión y el proselitismo, la asistencia a reuniones, aportación económica. También la afiliación formal a un

---

<sup>15</sup> Macpherson, C.B. La democracia liberal y su época. Madrid, Alianza Editorial, 1987, pp: 130-138

<sup>16</sup> Badiou, Alain. Razonamiento altamente especulativo sobre el concepto de democracia en Metapolítica, Vol. 4, núm. 14, pp. 11-21.

partido, preparación de discursos, trabajo en campañas políticas y electorales y presentación de candidaturas a los cargos de partido y públicos, la participación en un comicio, el apoyo dado a un determinado candidato.

La participación política está vinculada, en un sistema democrático, a los mecanismos de competición entre fuerzas políticas y están institucionalizadas en los procedimientos del sistema que afectan la renovación de los cargos. Claro hay formas no partidistas de participación, las referidas en la democracia directa (referéndum, iniciativa popular, etc.) sin embargo, la democracia representativa, querámoslo o no, se mide por espacios obtenidos por grupos de poder. De hecho, la prueba electoral es la expresión del consenso general: la opinión del pueblo.

Por otra parte, sustancialmente puede decirse que amplios sectores reciben insuficientes estímulos de participación política y, en todo caso, estímulos contrarios que inducen más bien a la abstención. Así la cara opuesta de la participación política activa es la abstención, forma pasiva de participación política. Esa apatía política la constituye quien, por una u otra razón, vuelven la espalda al proceso político. Los motivos que se destacan (puede haber otros ) para identificar este fenómeno son los: 1) temor a las consecuencias que en sus principios o intereses puedan traer consigo la intervención política; 2) creencia en la inutilidad de toda actuación particular, que puede estar motivada, tanto por una efectiva conciencia de que, al fin y al cabo, las fuerzas políticas son inmanejables o bien porque la diferencia entre lo que hay y lo que se desea sea tan notable que produzca desánimo y abstención; 3) ausencia de compensaciones que reduzca la conciencia de los costos del crecimiento económico. Estas causas repetidas, y otras con ligeras variantes, la anomia, la desorganización social y personal, han dado como resultado la respuesta que pueden tener los individuos frente a la despolitización provocada por la apatía.

Con la apatía se deja de participar por indiferencia política o exclusión, o concientemente se elige la no-participación. Se incluye a los no votantes habituales, con escaso conocimiento de las cuestiones y el suceso políticos. La apatía de este tipo abunda entre los individuos marginados, así como entre quienes desempeñan papeles en los que la pasividad política se considera lo habitual. Esto indica que la participación política no es natural, sino debe ser aprendida, y para poder aprender, debe haber capacidad, motivación y oportunidad.

La otra clase de apatía, incluye a aquellos que desdeñan la política porque les parece corrompida y egoísta. Algunos adoptan esta actitud como una proyección de su propia hostilidad con su propia vida. Pero, también, quienes determinan que la ocasión para influir en el sistema político es demasiado aislada y no vale la pena invertir tiempo y energía. Otros creen que el sistema no ofrece alternativas válidas y que todos los esfuerzos para modificarlo serán en vano, aunque se mantuviesen atentos a la cuestión política, y convencidos de su importancia, la encuentran aburrida y sin interés.

En consecuencia, la apatía generalizada aumenta la oportunidad de que la representación este integrada por personas poco responsables y propensas al aumento de poder. En donde impera la apatía resulta más difícil organizar y mantener una participación política, la cual es un ingrediente esencial de defensa contra el abuso del poder político, en especial con el derecho al voto.<sup>17</sup>

En la tónica de lo anterior la cultura política deberá definir el ámbito o los límites generalmente aceptados de la política, así como las fronteras legítimas de la participación política entre las esferas pública y privada. La definición de este ámbito conlleva la definición de los participantes admitidos en el proceso político, en la categoría y funciones propias del proceso en su conjunto, así como de los diferentes organismos o sectores donde se adoptan las decisiones que constituyen, en su conjunto, el proceso político.

La democracia es la conjugación del verbo participar en todos sus modos, tiempos, números y personas. Ella reconoce a los ciudadanos el derecho a tomar parte de la vida política del Estado<sup>18</sup> en diversas formas. “El sufragio es una de ellas... defensa de sus intereses. Lenin insiste en el hecho de que por democracia, en verdad, debe entenderse siempre una forma de Estado. Forma quiere decir configuración particular del carácter separado del Estado y del ejercicio formal de la soberanía. Al declarar que la democracia es una forma de Estado, Lenin se inscribe en la filiación del pensamiento político clásico [...] según la cual ‘democracia’ deber ser pensada en

---

<sup>17</sup> “La participación electoral es sólo una de las modalidades posibles de participación política, pero también es cierto que, en especial en los regímenes democráticos, sus consecuencias son inmediatas y significativas, en términos de influencia sobre la selección de los gobernantes a distintos niveles...”. Pasquino, Gianfranco (comp.). *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Alianza Universidad, 1988 en especial el capítulo sobre Participación política, grupos y movimientos, pp. 179-213.

<sup>18</sup> Lenin tenía sobre este punto una argumentación. Esta consistía en distinguir, según el análisis de clase dos formas de democracia: la burguesa y la proletaria. Afirmaba que la segunda vencía a la vez en expansión y en fortaleza a la primera.



última instancia como una figura de la soberanía o del poder [...] La política, para Lenin, tiene como objetivo o como idea, la caída del Estado, la sociedad sin clases y, por lo tanto, la desaparición de toda forma de Estado, inclusive la forma democrática...”<sup>19</sup>

Es precisamente con la aparición de las formas modernas de Estado, cuando se habla de la participación electoral, de las más recurrentes para establecer análisis políticos, es la relación estrecha con los derechos políticos, en especial con el derecho al voto.<sup>20</sup>

El sufragio es una de ellas, a través de la cual los ciudadanos ejercen su derecho a elegir a sus representantes al Congreso y a sus gobernantes para la defensa de sus intereses, aunque existe en la democracia representativa y moderna un gran individualismo de los grupos de poder, una persecución y reivindicación de los intereses particulares, persistencia de las oligarquías, la inacabada democratización en el ejercicio del poder, o sea, la democracia no ha cumplido con su cometido, sucediéndose una serie de obstáculos poniéndola, ante las transformaciones de la sociedad, en un momento crítico. Frente a esto está la propuesta de la incorporación de mecanismos de decisión directa

Así lo que anima el devenir democrático son dos principios fundamentales: el reconocimiento de los derechos individuales y la constitución de poderes limitados, de aquello considerado como la división de poderes, que según Montesquieu es la garantía más importante y efectiva a favor de la libertad política (XI, 3; XI, 4).

En dicha división de poderes, el Poder legislativo es el poder con mayor relevancia, ya que es donde se dictan las normas y se determina el contenido material de leyes<sup>21</sup>, debiese estar en manos del pueblo donde reside la soberanía, pero por su gran tamaño es imposible que actúe en consecuencia, ante esto delega su poder en representantes vía el voto. “Uno de los mayores inconvenientes de la democracia (representativa) es que el pueblo no es capaz de discutir las cuestiones de interés. Sus representantes en sí. Recuérdese que casi todos estamos facultados para elegir pero no para ser elegidos, según Montesquieu. De ahí una ventaja adicional de contar

<sup>19</sup> Badiou, Alan. Op. cit., p. 12; véase también Puga, Cristina. La concepción marxista de la democracia, Estudios Políticos, no. 7, julio-septiembre 1976, México, pp. 17-37.

<sup>20</sup> Bobbio plantea un contraste entre los ideales que dieron origen a la democracia y la ruda esencia de la democracia real. Ante los ideales y la triste realidad, señala la existencia de las promesas no cumplidas por la democracia, Cfr. González, J.M. y Quezada, Fernando, Teorías de la democracia, Barcelona, Anthropos, 1992, pp. 42-54.

<sup>21</sup> Cardiel Reyes, op. cit., pp. 135-139.

con diputados. Estos fueron elegidos para hacer leyes y fiscalizar las existentes, no para tomar resoluciones activas”.<sup>22</sup> Esos representantes o “gentes distinguidas”<sup>23</sup> serán en el ámbito local, puesto que cada uno de ellos conoce, bien a bien, los problemas de su ciudad.

Las razones que justificaban la división de poderes, revelaban una finalidad, el evitar la opresión, la tiranía, impedir el abuso de la autoridad, sobre todo, haciendo que los poderes se limitasen unos a otros, con su propio peso y su propia fuerza.

Lo anterior en tanto apreciación histórica, hoy parece que la democracia necesita y requiere no sólo mayoría de votos. Aunque la idea de la democracia directa tenía y quizá tenga para muchos indudables atractivos. Pero el desarrollo de la democracia liberal se apoyaría en el mecanismo de la representación para mostrar y reforzar el sustento valorativo de su superioridad. Entre sus distintivos políticos se observan:

- a) Los ciudadanos tienen los mismos derechos;
- b) Los ciudadanos tienen libertad para asociarse, difundir sus ideas, votar y ser votados;
- c) Autorización para elegir a quienes decidan por nosotros;
- d) Obligación de los representantes de dar cuentas y asumir responsabilidades;
- e) Tener la sensibilidad hacia las demandas de los electores, y
- f) La inclusión de todos, es decir, tener la opción para participar en la defensa de sus intereses.
- g) Se considera a la sociedad civil el lugar, en condiciones de igualdad, donde se puede cuestionar o enfrentar decisiones;
- h) La esfera de lo público como el factor determinante de retroalimentación del proceso democrático.<sup>24</sup>

Sin embargo, debido a circunstancias novedosas de la actividad política y democrática, la representación ha resultado ser la institución más vulnerable y amenazada, sin más por las élites políticas que se sienten completa y prácticamente a salvo en sus puestos y en los cuales la exigencia de responsabilidad se muestra inerte.

---

<sup>22</sup> Suárez-Iñiguez, Enrique. *De los clásicos políticos*, México, FCPyS-UNAM, Miguel Angel Porrúa, 1993, p. 155.

<sup>23</sup> Montesquieu, *op. cit.*, XI-VI.

<sup>24</sup> cfr. Cansino, César. La crisis de la democracia representativa y la moderna cuestión social en *Revista de la Universidad Nacional Autónoma de México*, ene-feb 2000, No. 588-589, México, pp. 45-47; Silva-Herzog Márquez, Jesús. *Esferas de la democracia*, México, IFE, 1996. 20-22.

Ante ciertos peligros, serios en ocasiones, el funcionamiento de la democracia ha tenido en el mecanismo de la representación uno de los pilares esenciales, ante tales eventos no cabe otro recurso que refinar los mecanismos o el mecanismo del control (democrático). Y ello garantizará recursos y derechos que proporcionen certidumbre y la capacidad básica para que los representantes actúen en función de metas e intereses más allá de los meramente individuales o de conveniencia política.

Para ello se hace conveniente proponer incentivos de trascendencia para la participación de los interesados en el proceso de toma de decisión. Porque si no, las posibilidades de entrada en el ambiente y el espacio de la política resulten ser muy limitadas, entonces la democracia se vuelve excluyente en vez de incluyente. Requiere de la existencia del gobierno representativo. Este deberá ser elegido por todos los electores de entre distintas opciones las cuales compiten entre sí y utilizando mecanismos para poder exigir responsabilidad política y rendición de cuentas.

En este tema la cultura política dominante alimenta una sociedad irresponsable en lo que hace al ejercicio de la democracia, y, con base en la autonomía individual, ésta mina el soporte para su propio florecimiento, pero observando cómo pasivamente avanza de forma absoluta una clase política con suficiente cinismo, lo cual concurre como un elemento consustancial para que esta última se aleje de todo indicio de cumplimiento ante su compromiso como clase dirigente para inculcar una cultura política de responsabilidad.

La sociedad contemporánea inspirada en los principios del liberalismo y la república necesita de una cultura política con el ingrediente de la virtud<sup>25</sup>. Principio esencial de la democracia.

Una sociedad donde la formación y la educación de los ciudadanos sirvan para alimentar y sostener las instituciones de una sociedad que enarbole la libertad<sup>26</sup>, precise de la creación de una vida social y política activa, y su propio desarrollo de esas virtudes será de un compromiso público más allá de la jurisdicción del Estado.

Estos valores o virtudes deben proporcionar a los representantes una acción y una posibilidad como individuo socialmente político, aprovechando mediante su participación la oportunidad de incidir en la toma de decisiones públicas y políticas.

---

<sup>25</sup> Cfr. Montesquieu, *op. cit.*, III, VI. También se puede remitir al texto de Suárez-Iñiguez, *op. cit.*, en el capítulo dedicado al propio Montesquieu, donde desarrolla excelentemente en forma sintética la riqueza y enseñanzas y aportes de la obra de Montesquieu.

<sup>26</sup> Hermosa A., Antonio. El camino de Rousseau. De la democracia directa a la democracia representativa, en *Revista de Estudios Políticos*, no. 50, marzo-abril 1986, Madrid, España, pp. 123-134.

No obstante la tendencia dominante de y en la sociedad de nuestros días, se encamina hacia la atomización, el individualismo y el debilitamiento de la responsabilidad política para con sus integrantes.

Consecuentemente la democracia se ha empleado para designar una forma de gobierno de ejercer el poder; sus características, ventajas y desventajas, su preferencia o no y su desarrollo histórico, así como indicar sus avances en cuestiones como la práctica o no de la alternancia en el poder, sobre el derecho a sufragar, el respeto a los votos emitidos, sobre el número de partidos existentes se puede evaluar a partir de tres aspectos: el descriptivo, prescriptivo e histórico.<sup>27</sup>

También existen otros indicadores: los de carácter social los que muestran el nivel determinante del avance democrático. Uno de ellos es la forma como se distribuye el producto social, cómo puede ocurrir el beneficio para quien ejerce el poder soberano, porque se reconoce que la política liberal ha desarrollado su capacidad y su personalidad otorgando la abundancia en manos de grupos minoritarios, de este modo se vuelve un sistema para servir a las necesidades de pocos y a la escasez de muchos<sup>28</sup>, orillando a una limitada participación social y política, y entonces se hace evidente la incompatibilidad entre la democracia representativa y los sectores numerosos de la población padeciendo pobreza y marginación.

Otros indicadores alternativos de carácter social que reflejan el estado de la democracia y del sistema político imperante son, sin duda alguna, el analfabetismo, educación, el propio nivel de vida, la relación empleo / desempleo, así como los cuales pueden posibilitar el acceso real de las masas populares a la cultura.

Indudablemente en la actualidad en que las instituciones del sistema democrático no gozan de confianza, diversos mecanismos de participación ciudadana que permitan el voto directo y universal pueden ser considerados como una opción válida para mejorar la representación, aumentar la participación y ponderar la estabilidad del sistema político.

Justamente ello se debe considerar como cuestión medular para señalar a la democracia como algo más que una forma de gobierno, debe representar para nuestra democracia representativa latinoamericana y para la redefinición de la democracia

---

<sup>27</sup> Bobbio, Norberto. Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política. México, FCE, 2005. p. 29

<sup>28</sup> Botwinick, Aryeh y Bachrach, Peter. Democracy and scarcity en International Political Science Review, vol. 4, no. 3, 1983, England, pp. 361-373.

mexicana, no "... sólo un sistema de gobierno sino también una forma de vida social, una forma de sociedad."<sup>29</sup> Significa edificar una sociedad más equitativa para remontar la desigualdad social y económica, para ello hace falta una sociedad participativa. Sería difícil establecer en que medida debe darse un cambio de sistema, lo cierto es que se carece de una participación política para procurar la satisfacción de necesidades sociales.

### **3) De la democracia directa**

El tránsito de la democracia en las recientes décadas se caracterizó por un desagrado hacia la representación de la política y de los partidos políticos, lo cual remontó a través de reformas constitucionales en algunos casos o la utilización de mecanismos de democracia directa en otros. Mecanismos cuya importancia se concretiza en el proceso de la formación de la voluntad política.<sup>30</sup>

La referencia a estos mecanismos se entiende a las diversas formas de participación política que se realizan y han realizado mediante el ejercicio del voto directo y universal.

La participación directa de la población como factor de decisión en los asuntos que le toca resolver al poder legislativo y ejecutivo se puede expresar en varias formas. En general se aceptan en las Constituciones tres formas como las más conocidas y utilizadas, diferenciadas para las decisiones y adoptadas socialmente. Estos son: el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular.

En el caso del sistema político mexicano se establecen algunos mecanismos de participación ciudadana no directa, los cuales no son tan determinantes ni tiene trascendencia como el referéndum, el plebiscito o la iniciativa popular. La Constitución mexicana establece en su artículo 8° Constitucional el derecho de petición el cual es presentado por cualquier ciudadano, siempre y cuando lo formule por escrito. Tal petición se refiere a requerir a la autoridad que deje de efectuar algún acto de la esfera de su atribución que supone lesiona los intereses ciudadanos, al cual la autoridad deberá contestar por escrito tal petición.

Otro caso de participación ciudadana se puede encontrar en el artículo 26° Constitucional, en el cual para elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, se faculta al

---

<sup>29</sup> Cancino, César, *op. cit.*, p. 46.

<sup>30</sup> Zovatto, Daniel. Las instituciones de democracia directa a nivel nacional en América Latina –un balance comparado: 1978-2001 en *Justicia Electoral* no.16, 2002, México, D. F. pp.27-30

Ejecutivo para establecer los procedimientos para una consulta pública para integrar dicho plan. Sin embargo no presenta los requerimientos propios señalados como un mecanismo de participación ciudadana directa.<sup>31</sup>

En materia electoral, el Poder ejecutivo ha establecido consultas dirigidas a partidos políticos y a sectores especializados para consensar sus proyectos y producir así iniciativas legales. Su carácter selectivo y restringido ha sido su característica predominante, no se han mantenido por parte del Ejecutivo los canales de comunicación con los ciudadanos.

En apoyo a estas formas de participación directa debe señalarse que en la sociedad mexicana se ha experimentado un desarrollo en su cultura política. En el ambiente político la participación ciudadana, salvo la electoral, ha sido moderadamente notoria. Los fenómenos políticos requieren de reformas políticas, necesitan de procesos de participación para garantizar la legitimidad de los cambios y la gobernabilidad. Conviene plantear formas de participación directa con requisitos y modalidades claras y diferenciadas para producir efectos deseables, como imparcialidad, transparencia, credibilidad, efectividad, reflejando el apoyo de la población sobre asuntos de trascendencia.

De hecho puede ser tiempo de adoptar las formas de participación directa – pensadas y evaluadas- conforme a nuestra legislación, no se trata de sustituir ni dejar de lado la representativa, se puede poner en práctica una combinación de la democracia representativa con la democracia directa, se trata de devolver la credibilidad y confianza hacia las instituciones políticas del sistema político y electoral mexicano. Una reformulación de la iniciativa popular y del referéndum, confiando su organización a un órgano estatal, cuyos resultados incidirán en la toma de decisión sobre determinadas cuestiones políticas, sin abusar, pues ello sería nada democrático.<sup>32</sup>

#### **4) La democracia representativa y el financiamiento electoral.**

En la democracia directa el pueblo constituye e interviene en forma directa en las decisiones públicas y políticas. Si todos los ciudadanos participan en igualdad de condiciones en todas las decisiones que le atañen, es el ideal de la democracia. No

---

<sup>31</sup> Cfr. Para ambos artículos constitucionales Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. México, UNAM- IJ, 1985

<sup>32</sup> Macpherson, C. B. Op. cit. Pp: 113-130

obstante, lo complejo y el dinamismo de las sociedades han enfrentado esa concepción idealizada inclinándose por la opción en la cual los ciudadanos eligen sus representantes para decidir por ellos, sobre todo ante la imposibilidad de quienes no puedan tomar decisiones por sí mismos. Al final en la democracia representativa ya no intervienen los integrantes de la sociedad directamente, sino que la participación se refiere a la elección de los representantes. Esa es la manifestación de su participación sobre el acceso y control del poder político. Al contrario, se estima menos democrático cuando ese derecho se ve minimizado por un régimen autocrático o autoritario.<sup>33</sup>

El derecho de asociación contiene la búsqueda de influencia o poder basada en la solidaridad y en la organización para enfrentar otras situaciones ante el conflicto social cuyo origen derive de causas estructurales. Este derecho se expresa, sobre todo en los últimos tiempos, en la fundación de partidos políticos, grupos de interés, reuniones políticas, etc., y en el terreno legislativo por medio de la constitucionalización de los partidos, que alcanza su culminación en Alemania, Italia, Francia, Portugal, España y Grecia. Partiendo de la idea que los partidos enlazan la representación democrática, y se asumen como imprescindibles.<sup>34</sup>

Y finalmente el derecho de selección que sitúa al individuo ante la oportunidad de acceso directo al poder político –vía los procesos electorales–, como la condición para contribuir a decidir, de los candidatos propuestos, a quién confiar el ejercicio del poder político.

En este ámbito los propios partidos políticos –conducto esencial de la democracia representativa– y los procesos electorales constituyen un elemento imprescindible al determinar quién o quiénes detentaran el puesto o puestos objeto de la competencia política. Estos últimos se muestran como el árbitro y el conducto para decidir la conformación de ejercicio del poder público.

En dicha tesitura la sociedad debe estar atenta a cualquier eventualidad que contravenga, restrinja o viole las condiciones idóneas para el buen desarrollo de los procesos electorales con la meta de ir actualizando la democracia representativa.

---

<sup>33</sup> Es pertinente advertir que este criterio sustenta juicios a veces encontrados, sobre todo, derivados del conjunto de opiniones y orientaciones que los ciudadanos de una nación mantenían sobre los tópicos y sujetos políticos, tales como: partidos políticos, grupos de presión, militancia, legalidad y equidad en el proceso electoral, formación e información política, que deriva en el punto de vista particular acerca de sí mismo como actor político y del sistema político como tal.

<sup>34</sup> Cotarelo, Ramón. Partidos políticos y democracia, en Aspectos Jurídicos del financiamiento de los partidos políticos, México, UNAM-III, 1993, p. 21-22.

En tal sentido estos derechos –asociación y selección- se encuentran directamente vinculados con la representación y los procesos electorales, ambas situaciones son el sustento de la democracia representativa. El sistema electoral y su procedimiento depende de la voluntad de los gobernantes y de los representantes. De esta forma los representantes llegan a concentrar un poder de decisión superior a los electores y los propios partidos se convierten en centros de poder.

Consustancialmente el financiamiento a los partidos políticos se entiende como una condición esencial de éstos, es a través de éste como se refleja, en gran medida el espacio y los grupos beneficiados por esa prerrogativa política y de allí resulta el uso y ejercicio de esa concentración de poder .

Un asunto cardinal son las fuentes de financiamiento a las que recurren los partidos políticos y candidatos, éstas han sido motivo destacado de preocupación y desconfianza al introducir distorsión afectando el valor del voto. Esta preocupación se ha incrementado ante el aumento constante de los gastos destinados a las tareas partidistas y a las campañas electorales. Con relación al “... costo de mantenimiento del sistema político, la variable económica tiene un peso importante [...] encierra un aspecto de la vida política de las naciones, que se refiere al costo social y al funcionamiento de los sistemas políticos”.<sup>35</sup>

En la actualidad existen medios sumamente eficaces para la movilización. Se viaja con facilidad y rapidez, y las noticias y la información puede transmitirse en un instante a millones de personas. La prensa, la radio y, sobre todo, la televisión son instrumentos para acercar a los candidatos a sus posibles votantes. Pero esos instrumentos de la reciente revolución tecnológica son caros y ha de emplearse bastante dinero para su utilización.

Si existen sujetos políticos y se celebran elecciones, entonces habrá campañas político-electorales, las cuales necesitarán costear gastos de diversa índole. Por ello el dinero es un elemento indispensable en el proceso electoral. En el intento por asegurar transparencia en las fuentes de los gastos e informes del financiamiento se han contemplado una serie de reformas, que junto con los factores ideológicos, políticos, históricos, culturales y legales, han resuelto parcialmente el asunto. Por lo

---

<sup>35</sup> Alcocer, Jorge (comp.), Dinero y partidos. México, CEPNA-Nuevo Horizonte Editores, 1993, pp. 18-19.



tanto, resulta de gran importancia considerar los efectos de las medidas y reformas adoptadas sobre el sistema electoral y el sistema de partidos.<sup>36</sup>

Las propuestas y soluciones han sido diversas, desde aquellos quienes favorecen una amplia y libre competencia entre grupos y tienden a oponerse a cualquier restricción o límite en el monto de las contribuciones privadas y se oponen al financiamiento público del proceso electoral. De forma opuesta, aparecen quienes ven suspicazmente la intervención electoral realizada por grupos de interés económico, pues consideran que cuando los partidos y las elecciones son financiadas por contribuciones privadas, el foro político se precisa o delimita a los temas y deseos de los intereses dominantes y no sólo eso, sino que, tales grupos obtienen de igual modo una influencia desproporcionada en las decisiones gubernamentales a través de sus cuantiosas contribuciones.

Entre estas posiciones hay un amplio espectro, resalta la que acepta la legitimidad y el valor de las contribuciones privadas hacia los partidos y sus campañas, pero conscientes del peligro surgido cuando los contribuyentes proveen de cantidades significativas de fondos, provocando una distorsión en el proceso político democrático y la necesidad de controles financieros para evitarlas.

## **B) Sistema electoral**

Históricamente las elecciones han sido la causa que diferencia entre el antiguo régimen con la democracia moderna, eliminando así cualquier forma restrictiva de ese derecho al menos en los países desarrollados. Las elecciones y el sistema electoral han propiciado que los partidos políticos y sus aparatos profesionales día a día han obtenido un enorme poder y control con la selección y presentación de candidaturas para puestos de elección popular. Con ello ha pretendido introducir un ambiente de estabilidad política y contribuir a la competencia política y al reconocimiento de todos los individuos a formar parte de una organización política para influir en los procesos políticos y electorales.

Los sistemas electorales tienen una incidencia para decidir quiénes son los elegidos, influyen abiertamente en cuestiones como el sistema de partidos políticos, el comportamiento de los electores, la gobernabilidad y funcionamiento de las

---

<sup>36</sup> Ibid, p. 21.

instituciones democráticas y el financiamiento público y privado a los partidos políticos.

Así hay innumerables interrogantes por plantear y tratar de indagar, y en ese orden de ideas qué tan certeras serán las opiniones que, en el mejor de los casos, sus efectos son inciertos o por el contrario, tienen una importancia relevante y traen consigo consecuencias en una serie de instituciones del sistema político y en el desenvolvimiento de la sociedad.

Existen factores sustanciales y de preponderancia para decir sobre la poca significación o influencia en el desarrollo político por parte del sistema electoral en una sociedad determinada, otros en cambio le otorgan un protagonismo tal hasta el punto de que de él dependería no sólo la gobernabilidad de una nación, sino incluso la viabilidad del sistema democrático.

El sistema electoral que se emplea en México se denomina sistema segmentado o paralelo y está constituido por un sistema paralelo entre la representación proporcional y los distritos uninominales, el cual funciona a partir de la elección de 300 escaños electos sobre la base de distritos uninominales y 200 escaños elegidos con base en un sistema de representación proporcional.

### **1. Premisas conceptuales del sistema electoral**

Un derecho fundamental reconocido universalmente a todos los individuos es el de la participación en el ejercicio del poder político directa o indirectamente o a través de sus representantes a los que ocurre elegir libremente. Lo que caracteriza a una democracia es pues la intervención del pueblo que en la época moderna, por el desuso del gobierno directo, se identifica con la idea de la representación, por lo que nos conduciría al consenso, siendo legítimo también en democracia el disenso, objetivo y función del sistema electoral.<sup>37</sup> Por ello, podemos afirmar fundadamente que el más importante elemento de las modernas democracias representativas está configurado por el conjunto de métodos destinados a traducir los votos ciudadanos en escaños.

---

<sup>37</sup> Con el sufragio universal se han eliminado criterios restrictivos y los problemas que han surgido se aglutinan en torno a las elecciones y a los sistemas electorales, siendo éstos quienes fijan los procedimientos electorales y los criterios esenciales de implantación del sistema político. Cfr. Cerroni, Umberto. Política, instituciones y categorías. México, Siglo XXI Editores, 1992, pp. 80-82.

Sin duda, nos referimos a la concepción moderna o actual. En su forma clásica, la democracia representativa justificada por la incapacidad o imposibilidad del pueblo para enfrentar y resolver los complejos asuntos de gobierno, desembocó en la concepción del mandato imperativo puro.<sup>38</sup>

Ello ha evolucionado sufriendo una profunda modificación por el refuerzo constante de la acción de los partidos políticos. La elección en las actuales democracias representativas recae sobre un partido y un programa de acción política, siendo los candidatos elegidos dentro de los presentados en las listas por los partidos políticos y, en su actuación, carecen de independencia respecto del partido que los postuló y su programa político. Si el elegido pretende obtener un nuevo periodo, se ceñirá a los mandatos del partido, pues si demuestra su determinación independentista, difícilmente alcanzará una nominación en la próxima lista electoral del partido. De allí la importancia que ha alcanzado el estudio del sistema de partidos políticos en una democracia representativa, vinculado al análisis del sistema electoral.

Bajo estos principios se plantea que los sistemas electorales son el conjunto de medios y procedimientos a través de los cuales la voluntad de los ciudadanos se transforma en órganos de gobierno o de representación política, instituyendo un complejo proceso político, que bajo reglas jurídicas y políticas tiene como fin ponderar y dar a conocer los triunfadores de los procesos electorales, a fin de conformar el poder político de una nación.<sup>39</sup>

De esto se desprende que la elección de representantes, a quienes se les confía la conducción del gobierno, es parte integrante de dicho proceso, enfatizando la expresión del control sobre la actividad del gobierno. “En todo caso, sin embargo, parece que para hablar de representatividad de las elecciones, es necesario que éstas presenten los caracteres de la libertad y de la periodicidad, sin las cuales se reduce el sentido de responsabilidad política que vincula los gobernantes a los gobernados y, con ello, las funciones de investidura y de control que son esenciales en una elección”.<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> Cárdenas, Jaime. Democracia y partidos políticos. México, IFE, 1996, pp. 19-21.

<sup>39</sup> Valdés, Leonardo. Sistemas electorales y de partidos. México, IFE, 2ª. Ed., 1996, p. 9-11.

<sup>40</sup> Bobbio, Norberto y Malteucci, Nicola (dir) Diccionario de política. México, Siglo XXI, 1982, p. 1528.

Al referirse al sistema electoral distingue entre un sentido amplio y otro restringido<sup>41</sup> y expresa que en su concepción amplia o difusa, abarca la normativa jurídica positiva y tradicional que regulan la elección de representantes o de las personas para cargos públicos. Entendido de esta forma, el sistema electoral incluye todo, relación con la organización y el proceso electoral; es sinónimo de derecho electoral, régimen electoral y proceso electoral incorporando al concepto todo lo que se considera o se quiere tratar de reglamentar en esta materia, desde el sufragio hasta lo contencioso electoral, abarcando lo referente al financiamiento a los partidos políticos. Por el contrario, en sentido estricto y más preciso, en donde se alude al sufragio o modo de convertir votos en escaños.

De tal forma, esta concepción restrictiva se refiere al principio de representación que subyace al procedimiento técnico de la elección y al procedimiento mismo, por medio del cual los electores manifiestan su voluntad política en una elección traducida en votos, los que a su vez, se traducen en poder público.<sup>42</sup>

Un sistema electoral dentro del desarrollo político de una nación constituye una variable de gran complejidad, pues se vincula tanto con el proporcional y además se relaciona con todos aquellos reglamentos técnicos que éste incluye y que abarcan todo el proceso electoral.

Para poder entender los sistemas electorales y conocer cómo se lleva a cabo la conversión de los votos, es pertinente repasar la calificación que de forma general se ha establecido.

Suelen clasificarse los sistemas electorales atendiendo la fórmula que utilizan, esto es, al procedimiento matemático empleado para convertir los votos en escaños o para dilucidar quien resulta electo en una elección de un sólo cargo. Se clasifican en mayoritario o proporcional, encuadrándose en los primeros en aquellos que usan una fórmula electoral en la cual el o los escaños son adjudicados al candidato o candidatos que hayan alcanzado la mayoría, sea absoluta o relativa, según sea el caso.

---

<sup>41</sup> Diccionario Electoral. Costa Rica. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1989, pp. 636-648.

<sup>42</sup> Nohlen, Dieter. Sistemas electorales y partidos políticos. México, FCE, 2004, p. 34. Explica que los sistemas electorales tienen el modo según el cual el lector manifiesta a través del voto, el partido o candidato de su preferencia, según el cual los votos se convierten en escaños y los sistemas electorales regulan ese proceso mediante el establecimiento de la distribución de las circunscripciones, la forma de candidatura, los procesos de votación y de los métodos de conversión de votos en escaños.

“En los de mayoría, el triunfador se queda con todo; en los sistemas proporcionales, el triunfo es compartido y sencillamente se requiere un porcentaje electoral (el cociente electoral)”.<sup>43</sup> En los sistemas mayoritarios, la elección del votante es canalizada y finalmente limitada a una alternativa; en los sistemas proporcionales no se obliga a los votantes a concentrar su voto y las posibilidades de elegir pueden ser muchas. Por otra parte, los sistemas de mayoría proponen candidatos individuales, personas; comúnmente los sistemas proporcionales proponen listas de cada partido. Pero cada sistema permite muchas variaciones.

“Aunque en los sistemas mayoritarios el ganador se queda con todo; la mayoría de que se trate puede ser absoluta (por lo menos de 50.01%) o relativa, una pluralidad, esto es, el mayor número de votos...”.<sup>44</sup>

Tratándose de fórmulas proporcionales los cargos se distribuyen entre los participantes en proporción a los votos que hayan obtenido. Los mixtos usan una fórmula mayoritaria para elegir una parte de los cargos en disputa y la proporcional para los restantes cargos. Se ha sostenido que esta clasificación puede ser una idea errónea acerca del sistema electoral al darse el caso que, utilizando una fórmula proporcional, se busquen y alcance resultados en donde se subrepresente fuertemente a las minorías.

Frente a ese inconveniente se ha preferido usar el principio de representación, en virtud del cual en los sistemas electorales también hay clasificados en mayoritarios y proporcionales, pero será mayoritario aquel sistema que, conforme a su diseño, produzca una tendencia en que se subrepresente a las minorías, y la primera fuerza política alcance la mayoría de los cargos aunque no reciba la mayoría absoluta de los votos.

Por lo tanto, un sistema será proporcional cuando tiende a distribuir los escaños entre los candidatos, de modo que en el resultado de quienes alcanzan los cargos en disputa se aprecia un reflejo del apoyo popular, y el parlamento o Congreso aplicando tal sistema, es una representación de la composición política del electorado.<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> Existen varias fórmulas matemáticas para aproximarse a la proporcionalidad en la operación de convertir votos en escaños. La más conocida es la del cociente electoral en donde el dividendo es el total de votos válidos de un partido y el divisor el número de escaños por repartirse conforme al cociente electoral. Cfr. Diccionario Electoral. 2003, op. cit., pp. 203-206.

<sup>44</sup> Sartori, Giovanni. Ingeniería Constitucional Comparada. México, FCE, 2001, p. 15 y 16.

<sup>45</sup> Valdez, Leonardo. Op. cit., p. 14-17.

## **2. Elementos constitutivos de los sistemas electorales**

Todo sistema electoral está constituido por una serie de elementos que integran una estructura más o menos compleja, requiriendo una regulación en distintas áreas, entre las que se destacan: la distribución de los distritos o circunscripciones electorales, la forma de las candidaturas, el procedimiento de votación y el mecanismo de conversión de votos en escaños.<sup>46</sup>

### **a) La distribución de las circunscripciones electorales**

Frecuentemente las críticas a un sistema apuntan al modo como se han distribuido las circunscripciones electorales más que a otros aspectos del mismo. Los cambios demográficos de los núcleos urbanos, han constituido un elemento significativo al definir la distribución de las circunscripciones, pues éstas no deben crearse sin atender a los cambios demográficos futuros, debiendo adecuarse ante variaciones relevantes, sea el tamaño del distrito o el número de escaños que se le atribuyen.

En cuanto al tamaño de las circunscripciones electorales, no se trata de la extensión geográfica de éstas sino que del número de escaños que le corresponde elegir a cada una. Al respecto debemos distinguir entre distritos uninominales y plurinominales. Para los primeros sólo mencionamos la aplicación del principio de decisión por mayoría, sea absoluta o relativa y, respecto de los segundos, se puede aplicar el principio proporcional. Las circunscripciones plurinominales que eligen dos o más cargos, pueden ser pequeñas, medianas o grandes <sup>47</sup>, sobre todo, cuanto más pequeña sea menor será el efecto proporcional del sistema electoral reduciéndose o anulándose según los casos las posibilidades electorales de los pequeños partidos.

Al reducirse el tamaño de las circunscripciones, se aumenta la desproporción entre votos y escaños, e inversamente se refuerza el efecto proporcional de un sistema electoral al aumentar el tamaño de los distritos electorales. El efecto proporcional se limita, si se combinan dentro del mismo sistema, circunscripciones electorales de diferentes tamaños, ya que el efecto obtenido no será muy proporcional debido a la

---

<sup>46</sup> Nolan, D., *op. cit.*, p. 51-83.

<sup>47</sup> Nohlen define las características de las circunscripciones. Para las pequeñas les corresponde de 2 a 5 escaños; a la mediana de 6 a 9 circunscripciones y a la grande le toca 10 o más escaños o curules., *op. cit.*, p. 57; *Diccionario Electoral*, 2003, pp. 165-169.

existencia de distritos pequeños y medianos, ni tampoco el efecto será reductor o concentrador de partidos, puesto que los partidos pequeños se verán beneficiados alcanzando representación de las circunscripciones grandes.

### **b) La presentación de candidaturas.**

La candidatura<sup>48</sup> es la oferta política por la cual se pronuncian en una elección los votantes. La selección de candidatos es uno de los momentos más significativos de la organización partidista y serán si resultan nominados. Y en ellos se cifran las posibilidades de triunfo o derrota electoral. El votante se enfrenta ante dicha oferta y decide su voto en función de la información obtenida durante la campaña. Para el elector la personalidad y el desempeño son elementos decisivos, más allá de lo que ofrezca programáticamente el partido. “La campaña, entonces, se convierte en la mejor oportunidad que tiene el candidato para presentarse ante el elector en tanto persona, hombre de partido y estadista en potencia poseedor de un proyecto claro para el país. El elector visualiza a los candidatos como parte de una competencia en que una u otra oferta política es la mercancía que puede comprar con su voto”.<sup>49</sup>

Una vez concluido el proceso electoral se instala el candidato en el ejercicio del poder, en consecuencia una candidatura es un recurso de poder clave en una organización partidista, en el entendido que sus integrantes tienen como meta ganar elecciones y perspectiva de un cargo político. Se obtiene, 1) ante los miembros del partido respondiendo a diversas situaciones: 2) por cuestiones personales (familia, amistad, etc.) 3) políticas (por presión de grupos internos de poder o personalidades) o 4) por competencia (al competir tendrá oportunidad de ganar a otro partido). El decidir por un candidato sea sume como una decisión legítima, el partido se agrupa y moviliza tras el o ellos. Estas circunstancias se pueden apreciar en las formas de nominación y elección suscitadas en México, ninguno de los partidos mexicanos escapa, en diferente nivel a estos mecanismos y situaciones. De hecho el proceso de selección en nuestros partidos a desestimado su credibilidad, ya que perviven reglas informales las cuales interviene en el funcionamiento formal del partido.<sup>50</sup>

---

<sup>48</sup> Diccionario Electoral, 2003, pp. 127-132.

<sup>49</sup> Sánchez Gutiérrez, Arturo. Las campañas electorales en Pérez Fernández del Castillo, Germán, Alvarado, Arturo y Sánchez Gutiérrez, Arturo, coords. La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994. México, FLACSO – Miguel Ángel Porrúa, 1995, p.22

<sup>50</sup> Freidenberg, Flavia en [www.idea.int/publications/candidates\\_Fla](http://www.idea.int/publications/candidates_Fla). consultada 30 marzo 07

En México, como en otras latitudes de América Latina, estas reglas no escritas permiten resolver y legitimar lo que se permite y lo no permitido, resolver conflictos internos. Como en el caso del PRI en donde el ganador fue Roberto Madrazo, hubo desacuerdo pero nunca un rompimiento del partido. Es más incorporó a sus adversarios a su campaña resolviendo el conflicto interno. Debido a la importancia que tiene este proceso, hoy por hoy existe la necesidad de establecer reglas mínimas para llevarse a efecto. De esto derivaría que cada partido tomase en cuenta ésta para establecer su reglamento de elección interna, evitando lo sucedido con los caso del PAN, PRI y PRD.

Con base en el proceso de nominación la elección supone diferentes formas de toma de decisiones, debiendo considerarse variables endógenas y exógenas. La realización de elecciones internas manifiesta un grado de inclusión, ello se traduce en el ingreso de nuevos integrantes al partido, aun a riesgo de sumar estrategias electorales de tipo *catch-all*.<sup>51</sup> Aun así los partidos han instrumentado la consulta a los ciudadanos para definir a sus candidatos, en especial al presidencial y tienen la pretensión de lograr un proceso de elección partidista más democrático. Recientemente lo ha hecho el PRI y el PRD en nuestro país con resultados desiguales y cuestionados respecto del éxito electoral esperado

Por otra parte, la designación de candidatos será con la participación de los militantes del partido de manera directa en una votación cerrada. En México se ha utilizado este mecanismo donde los integrantes del partido –PRI y PRD- con cierta antigüedad pueden emitir su voto. Esto ha sido criticado por la subordinación a las decisiones de los grupos que, no obstante, provee al procedimiento interno de legitimación.

En otros casos se ha determinado en acciones centralizadas al seleccionar a sus candidatos mediante la Convención Nacional, Convención que en verdad es producto del acuerdo previo de los grupos políticos del partido. Uno de los mecanismos instrumentados es la Asamblea de Delegados, un órgano colegiado conformado por delegados electos para avalar las decisiones de los dirigentes del partido. El PAN es uno de ellos, establece en sus estatutos que un cuerpo colegiado tome la decisión de elegir candidatos.

---

<sup>51</sup> Montero, Ramón y Gunther, Richard. Los estudios sobre los partidos políticos: una revisión crítica. en Revista de Estudios Políticos no. 118, octubre-diciembre 2002, pp: 24-25



Las regulaciones técnicas patentizan las formas de la candidatura, de manera que el elector encara diversas alternativas de decisión política distinguiéndose entre las candidaturas unipersonales y la lista de candidatos. Las formas de las listas pueden variar desde una lista cerrada y bloqueada, posibilitando al elector dar su preferencia en bloque por un partido o lista cuyo orden de los postulantes está previamente determinado por el partido u organización que los presenta.<sup>52</sup>

La lista cerrada y no bloqueada permite al elector decidir quien o quienes representarán al partido y le otorga al elegido una doble legitimidad, pues no solamente cuenta con el respaldo de su partido sino también la preferencia del elector sufragó por él.

Por último, la lista abierta da plena libertad al elector para formar su propia lista sin ajustarse a las determinaciones partidistas las que sólo conforman una propuesta presentada a quien emitirá su voto.

### **c) Los procedimientos de votación y la conversión de votos**

Los procedimientos se relacionan con la forma de las listas de tal suerte que entre ambos se pueden formar las siguientes combinaciones:

**Cuadro 1**

FORMA DE LISTA	PROCEDIMIENTO DE VOTACION
Lista cerrada y bloqueada: orden de candidatos es fijo.	El elector tiene un voto y vota por la lista en conjunto.
Lista cerrada y no bloqueada; orden de candidatos puede ser modificado y mediante votos preferenciales o mediante reubicación en la lista.	El elector tiene un voto por candidato. Con esto puede variar el orden de postulados en la lista.
Lista abierta: libre reubicación de los candidatos dentro de la lista y entre ellas.	El elector tiene dos votos como mínimos (uno por lista y uno por candidato), que votos como candidatos por elegir. El elector puede acumular varios votos a favor de un candidato.  El elector tiene varios votos y puede configurar "su" lista a partir de los candidatos propuestos por los partidos.

Fuente: Nohlen, Dieter. Sistemas electorales y partidos políticos. México, FCE, 2004.

P.67

<sup>52</sup> Cfr. Nohlen, D., op. cit., p. 65-66 y Sartori, G., op. cit., p. 29-30.

Este elemento de mayor importancia para definir el resultado electoral constituyendo la más de las veces en el factor decisivo para convertir votos en escaños, llegando en ocasiones a limitar la participación, en la distribución de los escaños, de algunos partidos políticos o simplemente dejándolos fuera de las posibilidades de obtener cargos. Esto es, la aplicación de una determinada técnica para la asignación de los cargos puede dar como resultado que pueda ser favorecido abiertamente un partido o partidos en perjuicio de los restantes.

El sistema de conversión de votos en escaños no sólo tiene una determinada incidencia en el resultado de las elecciones, sino que también produce efectos en el comportamiento electoral del votante<sup>53</sup>, pues si es proclive a un partido pequeño y ante el riesgo de que éste no logre superar alguna de las barreras legales impuestas por el sistema, para no perder su voto, preferirá dárselo a otro más grande. Se habla de “barreras legales” cuando la participación de los partidos políticos en la distribución de los escaños o curules está condicionada a que logren alcanzar un mínimo de votos o ganen un determinado número de escaños directos.

En cuanto a las fórmulas para convertir votos en escaños, la distinción debe hacerse entre los sistemas de mayoría y los proporcionales como precepto concluyente. Las fórmulas mayoritarias son las de mayoría relativa y la de mayoría absoluta y, en este último caso, por lo general deberá haber segunda vuelta electoral si ningún candidato alcanza dicha mayoría en la primera.

En México esta conversión aparece en la Constitución<sup>54</sup> donde se establece como se asignará el número de legisladores, tanto diputados como senadores, que corresponda a cada partido, utilizando una fórmula de proporcionalidad pura<sup>55</sup>, atendiendo al cociente natural y al resto mayor, determinando el número de legisladores que le corresponderían a cada partido.

Este sistema de reparto está ligado con la forma utilizada para otorgar el financiamiento a lo establecido en el COFIPE como sostenimiento de actividades ordinarias permanentes. Los recursos que se entregarán a cada partido se asignan de la totalidad de diputados y senadores a elegir y por el número de partidos políticos con representación en el Congreso, tomando como base el costo mínimo de una

---

<sup>53</sup> Los sistemas electorales son factores causales que producen consecuencias, o sea efectos, en todos y cada uno de los eventos y actores electorales. Sartori, G., *op. cit.*, 39-43.

<sup>54</sup> Constitución Política, artículos 54 y 56

<sup>55</sup> COFIPE, Capítulo segundo, artículos 12 al 20

campana para diputado o senador y para presidente será calculando el costo de una campana para diputado. La suma de todos esos elementos constituye el financiamiento público.

Esta conversión de escaños muestra las grandes cantidades que son manejadas por los partidos políticos mexicanos mes a mes y cada año, con la posibilidad de aumentarlo –con menor posibilidad de disminuir-. Esto es, aun con el límite de gastos de campana, es un grave problema al ser inadmisibile el derroche al que incurren. Cabría cuestionar si ese financiamiento a los partidos cobra un beneficio social, si el costo de cada voto no resulta ser un dispendio de recursos para obtener pésimas campanas e insignificantes resultados electorales.<sup>56</sup>

Ante el proceso democratizador<sup>57</sup> y ante un determinado desarrollo del sistema electoral se deberá privilegiar el que pueda remontar disputas entre grupos políticos, orientándose hacia una cultura política participativa aumentando el grado de confianza en las instituciones políticas. Un sistema electoral cuyas dimensiones permita determinar sus efectos a partir de los detalles técnicos y políticos, así como del comportamiento de los sujetos políticos: partidos y electores.<sup>58</sup>

Deberá tomar en cuenta la representación de las diversas tendencias ponderando el contexto sociopolítico y el punto de partida histórico-empírico para la aplicación del sistema electoral designado<sup>59</sup> que integre una normatividad, entre ellas las normas financieras: el financiamiento y fiscalización de los partidos y de las campanas. Estas normas establecerán el monto máximo de gastos de campana, la distribución del financiamiento público, las contribuciones privadas a las campanas electorales, los ingresos propios, los fondos destinados a sus campanas , junto con las normas de fiscalización de todos los gastos y de las funciones y atribuciones de los órganos que de ellos se encarguen.

---

<sup>56</sup> Prud' homme, Jean Francois, coord. Alternativas para la regulación y el control del financiamiento y el gasto de los partidos políticos en México, en Alcocer, Jorge, comp. *Op. cit* pp:113-118

<sup>57</sup> Markoff, John. *Olas de democracia. Movimiento sociales y cambio políticos*. Madrid, Tecnos, 1996 pp:115-186

<sup>58</sup> Nohlen, Dieter. *Sistemas electorales y partidos políticos*. Op. Cit. Pp: 89-91

<sup>59</sup> Nohlen, Dieter. *La reforma electoral en América Latina: seis contribuciones al debate*. Costa Rica, CAPEL, 1987, pp. 130-132.

### 3. Partidos políticos como actores del sistema electoral

#### a. Conceptualización

Esencialmente el sistema de partidos está compuesto por unidades o actores quizás irremplazables en el escenario político: los partidos políticos. Un partido político es un grupo de ciudadanos organizados permanentemente que se asocian en torno a una ideología, intereses y un programa de acción con el propósito de alcanzar o mantener el poder político para realizarlos. Se trata de obtener el poder por los medios legales, especialmente mediante elecciones, aunque también existen partidos que usan medios revolucionarios y fuera de las leyes<sup>60</sup>. Esta es quizá de las concepciones más actuales. Se ha considerado al partido político como órganos intermedios entre la sociedad y el Estado, de las demandas populares ante el poder público, asumiéndose como enlace entre el electorado y los gobernantes, es decir bajo “... una cooperación basada sobre algunas lealtades y/o metas comunes por parte de los individuos implicados que aspiran a ser implicados en decisiones políticas así como a los cargos públicos representativos mediante la participación de elecciones competitivas”.<sup>61</sup> Surgen en países con régimen democrático liberal. Están directamente vinculados a la toma de decisión política y han adquirido relevancia convirtiéndose en actores indispensables de la vida política.<sup>62</sup> Institucionalmente se les ha identificado con el sufragio, propagando un amplio mercado electoral y dando lugar a una fuerte competencia incidiendo en los propios partidos políticos.

También se ha concebido al partido político como formaciones políticas y sociales unidos desde vínculos personales y particulares hasta las organizaciones complejas de estilo burocrático e impersonal, cuyo rasgo común es su acción en el ámbito del poder político.<sup>63</sup>

Por su parte, Sartori los ha definido como las organizaciones “...que disponen de una base programático-ideológico y de una organización permanente, y que tienen por lo menos la intención de participar en procesos electorales y de cubrir cargos públicos.”<sup>64</sup>

Son diversas las acepciones y definiciones de que ha sido objeto los partidos políticos a través de la historia de las ideas políticas. En nuestro país

<sup>60</sup> Cárdenas, Jaime. Partidos políticos, *op. cit.*, p. 11-12.

<sup>61</sup> Bartolini, Stefano, Partidos y sistemas de partidos en *Manual de Ciencia Política*. Madrid, Alianza, 1991, p. 217.

<sup>62</sup> Cotarelo, Ramón. *Los partidos políticos*. Madrid, Editorial Sistema, 1996, pp. 75-76

<sup>63</sup> Bobbio y Malteucci, *op. cit.*, p. 1153.

<sup>64</sup> Sartori, Giovanni. *Partidos y sistema de partidos*. Madrid, Alianza, 1980, p. 10.

constitucionalmente se les define como entidades de interés público 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 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".<sup>65</sup>

Por lo tanto aparecen ligados a la formación del Estado contemporáneo y al desarrollo de las instituciones democrático-representativas y en particular al Parlamento donde se da un pleno reconocimiento a su aparición y responsabilidad. Son organizaciones cuya estructura es manifiesta, tanto a nivel local, regional y nacional. Pretenden conquistar o mantener el poder de decisión política, por sí solos o por medio de coaliciones, están jurídicamente respaldados por la ley dependiendo del contexto histórico.

Los grupos de interés y grupos políticos que no tienen estas características, no son partidos aunque también funcionen como agregadores de intereses.

Un partido se distingue de un grupo de interés, primero porque busca ocupar el poder mediante la representación popular, mientras el grupo de interés sólo presiona al poder para obtener decisiones que le sean favorables; segundo, porque un partido elabora una concepción político-ideológica, en cambio el grupo de presión sólo se preocupa por los problemas que le afectan; tercero, el partido tiene a la actividad política como su ocupación principal, mientras que el grupo de interés cuando presiona sólo ve a la actividad política como algo instrumental <sup>66</sup>, debido a que se ocupa fundamentalmente en perseguir propósitos particulares, en general de carácter económico.

En la geometría actual los partidos políticos, en el ámbito mundial, no se presentan como defensores de un grupo o de una clase sino de una sociedad en su conjunto. Presumiblemente deberían ser órganos de formación, expresión y movilización de opinión pública y canales de comunicación política, entre el gobierno y la sociedad y fungir como elementos auxiliares del gobierno y de la sociedad aunque estén en la oposición.<sup>67</sup>

---

<sup>65</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 41.

<sup>66</sup> Cárdenas, Jaime. Op. Cit. Pp: 16-17

<sup>67</sup> Cárdenas, Jaime. Op. cit., pp. 15-18.

Los integrantes de un partido político pueden clasificarse de acuerdo a su nivel de participación en las actividades partidistas, como simpatizantes, afiliados y militantes. Los simpatizantes son personas que expresan su acuerdo con las ideas y principios del partido, asisten a reuniones y manifestaciones públicas, y hasta pueden llegar a contribuir con recursos para el sostenimiento del partido, aun cuando no estén afiliados. Estos aceptan los deberes y atribuciones que el partido les confiere de acuerdo con sus estatutos.

Por su parte, los militantes son los miembros activos o activistas del partido que se encargan de preparar las campañas electorales, difundir la propaganda, organizar a los contingentes para las manifestaciones públicas, organizar reuniones de trabajo. Esto es, además de estar afiliado al partido trabajan arduamente en las labores partidistas.<sup>68</sup>

### **b. Desarrollo de los partidos**

Antes de la aparición propia de los partidos políticos modernos, estos aparecían como un grupo de personas que se aglutinaba en torno a una idea; así, los *guelfos* y los *gibelinos* eran dos partidos formados en torno a la idea de que el poder civil y el eclesiástico debían estar ejercidos por los monarcas o por el Papa; de manera que la expresión tomar partido significaba y significa adscribirse a un bando, de dos o más que están en conflicto entre sí. Implicaba una idea de división, de gobernar en beneficio de unos pocos, de constituir una facción. De ahí que la aparición de los partidos a finales del siglo XVIII, fue vista con desconfianza y como contraria a la convivencia pacífica por algunos. Otros no.

Max Weber consideraba tres etapas en el desarrollo de los partidos: una camarilla aristocrática que se convierte en un partido de notables, para finalmente llegar a lo que denominó democracia plebiscitaria.<sup>69</sup>

Para Duverger, los partidos se desarrollan como consecuencia de la extensión del sufragio y de las prerrogativas parlamentarias. A medida que las asambleas ganan independencia, sus miembros toman conciencia de la necesidad de integrarse en grupos parlamentarios y de encuadrar a los electores para obtener sus votos en

---

<sup>68</sup> Bartolini, S., *op. cit.*, pp. 253-260; Cárdenas, Jaime, *op. cit.*, pp. 38-39.

<sup>69</sup> Weber, Max. *Economía y Sociedad*, México, FCE, 1979, pp. 228-232.

comités electorales. A partir de estos comités personalistas y temporales, se fueron integrando los partidos de manera permanente e institucional.<sup>70</sup>

Otros autores sostienen que los partidos se forman como consecuencia de una crisis en el sistema político, ya sea porque quienes desean ganar o mantenerse en el poder requieren del apoyo popular, o bien porque sea una demanda de los ciudadanos que piensan en el derecho a influir en el ejercicio del poder. Que su aparición coincide con el Estado liberal, el partido político como organización de la sociedad civil, surge en el momento en el que se reconoce el derecho del pueblo a participar en el poder político.<sup>71</sup>

De cualquier manera y bajo muy diversas circunstancias históricas, los partidos son una consecuencia de la democracia, y una vez estructurados se han reforzado y, a la vez, estimulado su desarrollo.

Desde una perspectiva histórica en Europa, a partir del siglo XIX, se organizan los partidos políticos en la defensa de múltiples intereses de las clases sociales, estratos o grupos profesionales y culturales. El acelerado aumento de la complejidad de la estratificación de las sociedades industriales, que llevaba consigo la confrontación de intereses económicos, sociales, profesionales, incluso ideológicos, así como la ampliación creciente del derecho al voto a grupos diversos de la población y el crecimiento urbano, sobre todo, hicieron que los partidos se proyectaran como los portadores de concepciones del mundo y del orden social.

La aparición importante de los primeros partidos se da en Estados Unidos y Europa, en la primera mitad del siglo XIX, cuando la clase burguesa buscaba afirmar su poderío. Es en esos momentos cuando surgen los parlamentos. Señaladamente, en Inglaterra se crean a partir de la *Reform Act* de 1832, que permitió a los estratos industriales y comerciales participar junto a la aristocracia en la gestión de los negocios públicos.

Por otra parte, el cambio económico y social producido mediante la industrialización abrió paso a los sectores populares a reivindicar sus demandas a través de movimientos espontáneos de protesta tomando formalidad en los partidos nombrados de los trabajadores.

---

<sup>70</sup> Duverger, Maurice. Los partidos políticos. México, FCE.

<sup>71</sup> La Palombara, Joseph and Weiner, Myron, ed. Political Parties and Political Development. Princeton, N.J., Princeton University Press. 1996, pp. 3-42

Con el auge del movimiento socialista se formaron partidos socialistas en Alemania (1875), Italia (1892), Inglaterra (1900) y Francia (1905), dichos partidos adquirieron novedosas características como: una base de apoyo popular, una estructura amplia y estable dirigida por políticos profesionales en razón de ejecutar actividades políticas y un programa político sistemático.<sup>72</sup>

Así, en la evolución de su estructura, los partidos vivieron dos momentos entre el siglo XIX y el siglo XX. En un primer momento crecieron los llamados partidos de cuadros; en el segundo, los partidos de masas. Una tercera innovación fue la operatividad mediante las células cuya procedencia fue de los partidos comunistas, al dotarlos de una mayor versatilidad y eficacia. Por medio de este sistema desarrollaron acciones más rápidas, precisas y disciplinadas con el objetivo de movilizar a las masas, difundir la propaganda, etc. Como las células aseguraban una organización partidista sólida entre los estratos populares, su efectividad era mucho mayor que los comités y las secciones de los partidos tradicionales.<sup>73</sup>

Hoy los medios masivos electrónicos están transformando la función que desempeñan los partidos, particularmente en materia electoral, al personalizar la política y al otorgarles mayor importancia a los candidatos de los partidos. Esta transformación es más notable durante las campañas. El desarrollo histórico de los partidos ha permitido asignarle a las campañas electorales una incidencia mayor en el sistema de partidos, toda vez que los candidatos, ahora, se apoyan en gran medida en los medios de comunicación y en los apoyos económicos, que incluso pudiesen prescindir de los propios partidos para establecer comunicación con el electorado. Este fenómeno, hoy día, al igual que la proliferación de grupos de acción ciudadana al margen de los partidos, se ha interpretado como prueba de su declinación.

### **c. Funciones de los partidos**

Las funciones principales que desempeñan los partidos políticos, considerando el régimen político en que actúan son: manifestar abiertamente su intención de asumir el poder político y el propósito de esa acción; defender una ideología que articule las demandas políticas de la población; formular estrategias para que el partido alcance sus objetivos y atraer al mayor número de miembros y simpatizantes,

---

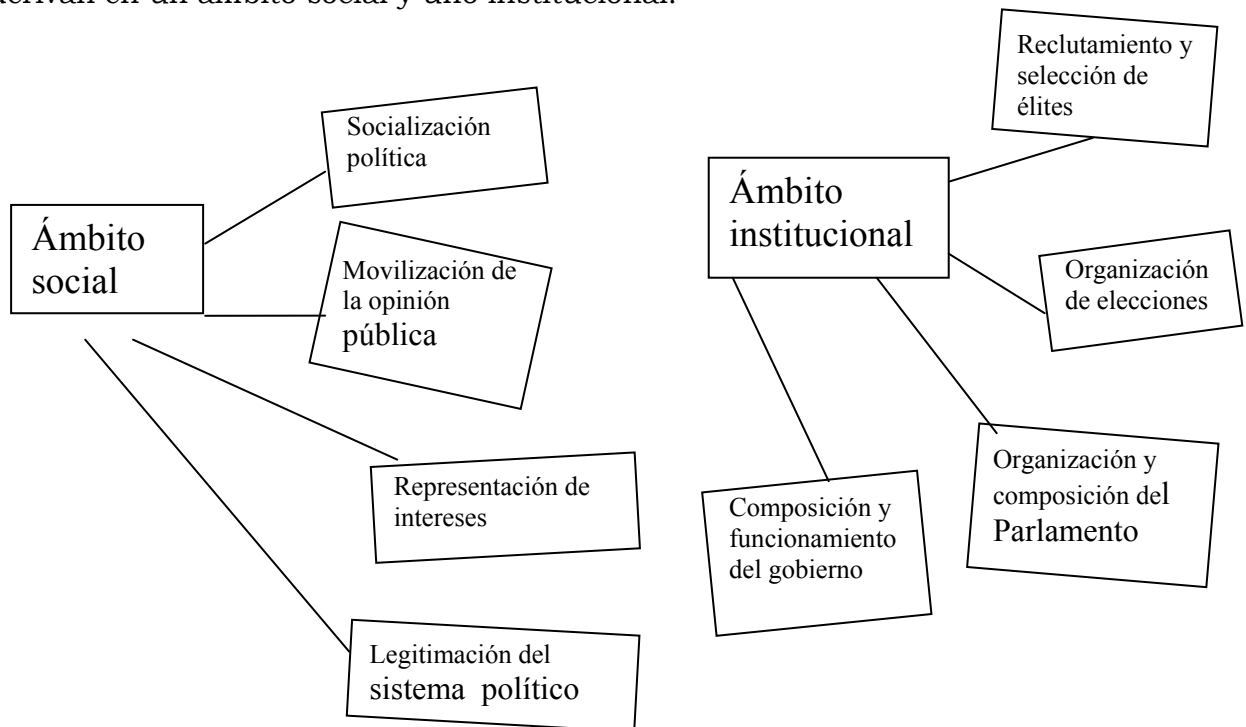
<sup>72</sup> Rodríguez Araujo, Octavio. Los partidos políticos, México, UNAM, 1986, pp. 9-12.

<sup>73</sup> Diccionario Electoral, 1989, pp. 528-532.



para seleccionar y reclutar líderes y prepararlos para postularlos como candidatos a puestos de elección popular y poder competir en las elecciones y desarrollar campañas que los lleven al triunfo. Resultado de ello podrá participar como organización política en el poder, elaborará programas y políticas de carácter social en beneficio de la mayoría de la población. O como partido de oposición presentará críticas constantes al gobierno y formará coaliciones con los demás partidos que se asuman como oposición; y, finalmente, participar en la socialización política para lograr legitimidad entre la población, para poder asumir una función de mediación en los conflictos surgidos entre el gobierno y el electorado.<sup>74</sup>

Existe un entendimiento generalizado de las funciones que desarrollan los partidos. Estas se derivan del vínculo establecido entre la sociedad y el Estado, es decir, con la eficacia que el régimen político requiere. En ese sentido sus funciones derivan en un ámbito social y uno institucional.<sup>75</sup>



Atendiendo a estas funciones que cumplen los partidos, tanto en las democracias incipientes o consolidadas, precisan de medios técnicos y propagandísticos, de medios económicos. Es entonces que aparece el argumento de la

<sup>74</sup> Cfr. Rodríguez Araujo, O. *op. cit.*, pp. 15-22 y Sills, David, dir. *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Madrid, Aguilar, v. 7, 1978.

<sup>75</sup> Cotarelo, Ramón. *Op. Cit.* Pp: 88-119

necesidad de trato igualitario ante la ley y evitar ilícitos en las acciones políticas y electorales siendo previstas por el presupuesto del Estado, es decir, el financiamiento público a los partidos políticos.

#### **d. Tipos de partidos.**

En realidad la tipología de los partidos puede ser amplia y variada como partidos hay. Sin embargo, los criterios más aceptados para clasificarlos son:

- a) Atendiendo al contexto en que se desenvuelven.
- b) Por su origen.
- c) Por el grado de institucionalización y legalidad presentada.
- d) Por sus métodos de reclutamiento abierto o cerrado.
- e) De acuerdo a las características socioeconómicas de sus miembros.
- f) En virtud de los intereses y demandas presentadas por sus miembros.
- g) Con base en su organización y métodos democráticos o autoritarios para tomar decisiones.
- h) Por el tipo de técnicas que utilizan para hacer campañas electorales, e
- i) Conforme a otros criterios (autoritarios o democráticos, ideológicos o pragmáticos) orientados hacia la solución de problemas coyunturales.

Por lo que corresponde a su estructura de los partidos se ha definido como partido de cuadros o partido de masas. De acuerdo con su ideología, se distinguen entre partidos de derecha y partidos de izquierda principalmente, aunque se ha acuñado la posición de partido de centro.<sup>76</sup>

Así Duverger<sup>77</sup>, quien ha sido uno de los pioneros en el estudio general y particular de los partidos, sostiene que estos se pueden clasificar en cuatro tipos:

- a) partidos con una propensión mayoritaria, capaces de formar una mayoría absoluta en el parlamento.
- b) grandes partidos, que no pueden normalmente formar mayorías absolutas, pero pueden gobernar con una serie de apoyos externos.
- c) partidos medios que pueden participar en el gobierno a condición de desempeñar un papel subordinado en las coaliciones, y que no pueden llegar a coaligar a la oposición en torno suyo.

---

<sup>76</sup> Idem.

<sup>77</sup> Duverger, Maurice, op. cit., p.

d) partidos menores, que son tan pequeños que no pueden desempeñar ningún papel importante ni en el gobierno, ni en la oposición.

Otras clasificaciones de los partidos distinguen distintos tipos de partidos: los partidos comunistas proclaman sin reservas que expresan los intereses de la clase obrera: los partidos burgueses abogan por reformas progresistas y tratan de ocultar las contradicciones de clase e incluso la existencia de clases sociales; los partidos caudillistas funcionan en torno a un personaje.

Para México, desde 1988 fue un momento más de la transición democrática iniciada en 1977, cuando en el ámbito electoral se produjo un cambio en el sistema de partidos para dar paso a una fase ya no de partido único o partido de Estado, sino a un pluripartidismo con partido dominante y en el cual el PRI iba careciendo de los elementos suficientes para mantener su dominio. La política del *carro completo* tuvo que ceder su lugar a procesos electorales competitivos con más dificultades para presentar resultados alterados o falsos. Prueba de ello se concretó en 1996, cuando la organización de las elecciones quedaría en manos de una institución conformada y dirigida por ciudadanos, el IFE.

La nueva conformación de las fuerzas políticas con registro electoral señaló al PRI, PAN, PMS, PPS, PARM y PFCRN. Como resultado de la alianza aglutinada en el FDN, el PMS desapareció y dio a luz al PRD a partir de 1989.

Por su parte, el Partido Verde (que en 1989 le agregó la denominación Ecologista y apoyo al candidato presidencial del FDN) obtuvo mediante un fallo del Tribunal Federal Electoral (TRIFE) su registro condicionado para participar en el proceso electoral de 1991. En estas elecciones no alcanzó el 1.5% de la votación total, perdiendo su registro condicionado, pero lo recuperó en 1993.

Por su parte, el Partido del Trabajo (PT) fundado en 1990, tuvo su primera participación en las elecciones de 1991. Obtuvo sólo el 1.16% de la votación nacional y perdió su registro. Lo solicitó de nueva cuenta en 1992, como registro definitivo, para contender en las siguientes elecciones, el cual le fue otorgado en enero de 1993 como partido político nacional. El PRT y el PDM perdieron su registro.<sup>78</sup>

Así la crisis del régimen postrevolucionario priísta cedió el poder a la tecnocracia. El PRI como parte medular del régimen disminuyó su influencia en buena parte de la población con sus respectivas consecuencias. Para ello comenzó a

---

<sup>78</sup> Sirvent, Carlos, coord..

funcionar su relación con el Partido Acción Nacional (PAN) partido que le era funcional al régimen del PRI y pudo retomar el control político al ser apoyadas sus medidas neoliberales, estableciendo una complicidad entre el PAN y el PRI.

La propuesta del PRI sobre la reforma del Estado y su política del “liberalismo social” provocó en sus filas grietas cuyos resultados se han observado con el abandono de algunos militantes hacia otros partidos, en especial hacia el Partido de la Revolución Democrática (PRD) partido más cercano al ideal del nacionalismo revolucionario, ideal que en un tiempo defendió el PRI. De hecho, aunque Salinas de Gortari intentó por diversos medios nunca pudo deshacerse del PRD. Pocos partidos han sido señalados por tener un número considerable de muertes de sus militantes en un sexenio, como lo fue el PRD. El gobierno salinista quiso disminuir la presencia y el número de votos perredista y apoyó la formación de organizaciones políticas, entre ellas, el Partido del Trabajo (PT) formado por una corriente denominada Línea de Masas y organizaciones de izquierda con influencia maoísta, principalmente en estado como Durango y Chihuahua en especial en el movimiento urbano- popular.

Para las elecciones de 1991, mediante el incremento de votos, el PRI recuperó algunas entidades perdidas en 1998. El PAN aumentó poco su porcentaje de votos lo cual hizo que obtuviera influencia en varios estados. El recién creado PRD perdió un número considerable de votos, incluso donde había obtenido el triunfo en 1988, con votación alta.

De los demás partidos conservaron su registro el PFCRN, el PPS y el PARM. El abstencionismo disminuyó de forma considerable remontando la tendencia a la baja observada en los comicios entre los años sesenta y ochenta.

En las elecciones de 1997 el PAN alcanzó un aumento en su votación. El PRI disminuyó y el PRD, también la aumentó.

<b>PAN ▲ 26%</b>
<b>PRI ▼ 39%</b>
<b>PRD ▲ 25%</b>

Otros partidos como el PARM perdieron su registro en 1994 y lo recuperó de forma dudosa para el proceso del año 2000. En las elecciones de 1997 lo perdieron el PPS, el PFCRN y el PDM. Las reformas electorales de 1994 hicieron casi nulas las probabilidades para que volviesen a obtener su registro, al establecer un 2.5% de la votación total nacional.

De tal modo, el resultado de los procesos electorales de las últimas décadas del siglo pasado devino en un esquema diferente de partidos. Se ha conformado, a pesar de la experiencia el año 2000, un sistema tripartita el cual difícilmente se podrá modificar en las siguientes elecciones.

Es notorio un predominio de uno o dos partidos en varias entidades del país, predominan PRI y PAN o PRD y PRI, pero en conjunto el sistema de partidos en el ámbito nacional, sin duda alguna, califica como tripartidista. Aunado a ello estas fuerzas han instrumentado una política de alianzas, particularmente encabezada por el PAN y el PRD, enfatizada a partir del año 2000, alianza que esencialmente se formaliza simbólica y coyunturalmente, más que en términos políticos concretos, estables y comprometidos.<sup>79</sup>

Incluso los partidos se han modificado. Cambiaron al abandonar sus antiguos principios y convirtiéndose en partidos plurales y con una composición social amplia y con planteamientos y propuestas generales.

Ninguno de los partidos se dirige a una clase social en específico, sino a los trabajadores, campesinos, hombres y mujeres, industriales, etc. Esto está determinado esencialmente por un activismo electoral. Sus planteamientos generales no son muy precisos, por tanto, tienen aceptación entre la población la cual no se preocupa por indagar acerca del programa político y plataforma electoral, apareciendo un apoyo de coyuntura electoral y un pragmatismo electoral que ha permeado al sistema de partidos en México.

De hecho ese pragmatismo y la crisis de los partidos han derivado en una actividad partidaria y electoral más competitiva y con opción a la alternancia en el poder, lo cual no indica que exista una competencia madura y que la ciudadanía asuma una toma de conciencia y cultural política. Hoy día los partidos son más

---

<sup>79</sup> Para el proceso electoral del año 2000 se formalizó la Alianza por México integrada, además del PRD, por el Partido del Trabajo (PT), Partido Alianza Social (PAS), EL Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN) y el Partido Convergencia por la Democracia respaldando a Cuauhtémoc Cárdenas. Por su parte Alianza por el Cambio, apoyando a Fox, estuvo compuesta por El PAN y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM). Por separado compitió el PRI

competitivos pero menos definidos estructural e ideológicamente; son consistentes en torno a las campañas electorales. La crisis del PRI y el desprestigio y poca credibilidad del régimen tecnocrático ha derivado en una tímida participación de la población.

### **e. Financiamiento de los partidos**

En cualquier democracia, el financiamiento de los partidos y de las campañas, 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 a un partido en relación con el electorado, etc.

De hecho, las leyes electorales han procedido a establecer disposiciones acerca de la manera como legalmente se puede financiar los partidos y sus campañas, conforme a los principios de igualdad de oportunidades para que se manifieste el mayor número de opciones políticas; dé prevención de que se privatice el interés general y estimule la participación ciudadana de medianos y pequeños contribuyentes.<sup>80</sup>

El financiamiento en términos generales se clasifica en público y privado. Como parte de la inserción de diversos sistemas de financiamiento público y privado, a partir de la década de los años cincuenta del siglo veinte, esencialmente en los países europeos, resultó, según los participantes y beneficiarios en una propuesta coherente, tanto con el afianzamiento político progresivo de las funciones de los partidos que se produce tras la apertura de la fase constitucional posterior a la Segunda Guerra Mundial, como el reconocimiento jurídico de su papel nodal para el sistema político democrático, ya que se reconocía a la constitucionalización de los partidos como una expresión del avance democrático. Hasta entonces, los mecanismos de apoyos financieros giraban en torno al establecimiento de límites en los gastos y restricciones a los aportes y donaciones privados.

Prácticamente la tendencia se dirigía hacia la utilización de sistemas mixtos (combinación de financiamiento público y privado) constituyéndose en la integración de dos principios suplementarios: la igualdad de oportunidades y el control efectivo.

---

<sup>80</sup> Diccionario Electoral, 2003, pp. 570-581.

El primero cumpliría como soporte del subsidio público; el segundo encaminado a incrementar la transparencia y el control.

La democracia supone jornadas equilibradas entre los actores de la competencia electoral, transparencia en cuanto a los intereses representados, información plena de las alternativas políticas, diálogo abierto en todos los niveles sociales y posibilidad de acceso equitativo en los medios de comunicación. Todo ello implicó la urgencia de recursos vastos, es decir, acrecentar los términos de financiamiento público respondiendo a la necesidad de preservar la competencia política de las influencias y presiones de intereses creados, garantizando así un nivel cardinal de igualdad en la contienda política.

En el debate sobre la regulación del financiamiento partidario, algunas opciones sostienen la desregulación financiera, acotar la intervención pública, prefiriendo la influencia de los intereses económicos sobre la política. O sea el apoyo privado. Se ha argumentado que el financiamiento público diluye responsabilidades fomentando el distanciamiento entre las burocracias partidarias y sus electores, promoviendo el surgimiento de partidos sin sustento real en el electorado, alejándolos de la ocasión de vincular su propuesta política distanciándose del interés real del electorado y contribuyendo a acentuar la crisis de los partidos en el ámbito mundial. El apoyo privado a la política se presenta como una forma más de participación política.<sup>81</sup>

La adopción de normas reguladoras del financiamiento de candidaturas y partidos ha contribuido a la superación de un lapso de rechazo y desconocimiento de los partidos por parte del Estado, en el entendido que su vida organizativa interna y sus finanzas eran esferas que habían de permanecer libres de la tutela estatal poniendo el acento en la necesidad de preservar a los partidos y a los candidatos, garantizando su desconexión frente a las presiones corporativas pudiendo prevenir su dependencia financiera del Estado mismo o de cualquier otro centro de poder, sobre todo, económico. También consigna el principio de igualdad para todos los partidos y fuerzas contendientes en la disputa electoral.

Es necesario mencionar que se pone el acento en la introducción de mecanismos de financiamiento público frente al financiamiento privado, concretamente en relación con el funcionamiento interno de las organizaciones

---

<sup>81</sup> Cárdenas, Jaime F., El financiamiento privado y su contexto en Alcocer, Jorge, comp. Dinero y partidos. México, CEPNA-Nuevo Horizonte Editores 1993, pp. 163-169.

partidistas, con el objeto de fortalecer en lo económico y en lo político a los propios partidos, sobre todo, a partir de la llegada de sus miembros a los órganos representativos del Estado.

No obstante con estos problemas políticos, lo cierto es que la constitucionalización de los partidos políticos encaminó la necesidad de priorizar la independencia de los partidos y candidatos frente a presiones externas, al mantenimiento del principio de igualdad, logrando introducir normas jurídicas destinadas a hacer efectivos en la práctica los principios igualitarios del financiamiento público.

En tal virtud, la expansión de la regulación del financiamiento de los partidos políticos ha presentado la existencia de dos fases y, a su vez, dos modelos imperantes. Inglaterra fue el primer país que optó por establecer un programa de apoyo económico, así como una limitación a los gastos de los candidatos, cuando aprobó en el año de 1883 la *Corrupt and Illegal Practics Act*. Ley que ha constituido hasta nuestros días el eje central de la legislación británica sobre los apoyos económicos a las campañas. Ello muestra la primera fase formada por la aprobación de normas que conducirían a la limitación de los gastos en las elecciones y a lograr prohibición de determinadas contribuciones a las organizaciones partidistas.

Esta normatividad inglesa, reforzada con otras medidas (como la Representation of the People Act, de 1918) fue incorporada a la legislación norteamericana, aprobando la primera legislación sobre el financiamiento electoral (Corrupt Practices Act de 1925) Y no fue sino hasta 1974 cuando se modifica como consecuencia del escándalo Watergate. Esa modificación delineó el modelo norteamericano de financiamiento directo, el cual consistió esencialmente en que los contribuyentes estarían ante la oportunidad de proporcionar una determinada cantidad de sus impuestos a la constitución de un fondo destinado al apoyo económico de las campañas, básicamente a las campañas presidenciales. Fondo que apoya la finalidad de financiar, tanto los gastos de campaña de los candidatos en las elecciones primarias y generales, así como la de los partidos en sus respectivas convenciones destinadas a la designación de sus candidatos a la Presidencia norteamericana.<sup>82</sup>

---

<sup>82</sup> El modelo norteamericano resultó, a fin de cuentas, coherente con el papel reservado a los candidatos, y conocido el protagonismo de estos en el funcionamiento del sistema político norteamericano, se recurrió al financiamiento concediendo una valía a los fondos de procedencia estatal, asimismo necesitaba sumar medidas limitadoras de los



En este sentido la experiencia más acabada de financiamiento y limitación de gastos había acontecido en los Estados Unidos, pues desde 1939 se estableció una serie de limitaciones marcadas por recurrentes derogaciones y recuperaciones.<sup>83</sup>

A la postre, las limitaciones en general, concurren a partir de la experiencia norteamericana, se han ido añadiendo, quizá de forma paulatina y recurrente en diversos sistemas electorales democráticos constituyendo, hoy día, uno de los fundamentos esenciales de la normatividad reguladora del financiamiento de los partidos políticos.

En esta primera fase que dio paso a principios, justificación y limitaciones se caracterizaría por introducir medidas indudables, destinadas a financiar, con cargos a fondos públicos, a los candidatos y a los partidos políticos de forma directa y/o indirecta con el afán de encauzar hacia la mayor parte de los sistemas electorales la puesta en marcha del financiamiento.<sup>84</sup>

En una segunda etapa de 1967 a 1982, los sistemas de financiamiento público se caracterizaron por una ampliación significativa de su cobertura. El caso de Alemania Federal cuyo sistema de financiamiento transitó por una serie de reformas a partir de decisiones judiciales. Al primer subsidio lo relevó una doble vía de apoyo público. De un lado, el apoyo particular a instituciones partidarias y fundaciones dedicadas a tareas de educación, investigación y capacitación. Por otro, el sistema de reembolso de gastos efectivos de la actividad electoral.<sup>85</sup>

Otro caso como en Austria, ese tipo de soluciones se vería completado mediante apoyos específicos dedicados a gastos de relaciones públicas e institucionales, y en el caso de Suecia e Italia, el subsidio se ampliaría al apoyo financiero de prensa partidaria.

---

gastos electorales de los partidos y sus propios candidatos, a esta situación el sistema británico proporcionó los elementos jurídicos y políticos precisos... Blanco Valdés, Roberto. Consideraciones sobre la necesaria reforma del sistema español de financiación de los partidos políticos en La financiación de los partidos políticos. Madrid, España, Centro de Estudios Constitucionales, 1994, pp. 37-39.

<sup>83</sup> Vigente por sesenta años, la limitación de los gastos de candidatos fue derogada en 1971, siendo adoptada de nueva cuenta tres años después.

<sup>84</sup> Francia será el primer país que establece, en 1946, el sistema de financiamiento público, bajo el principio del reembolso de gastos de campaña a los candidatos a la Asamblea Nacional. Posteriormente otros países adoptarían el modelo del financiamiento público directo: Alemania (1959), Suecia (1965), Finlandia (1967), Dinamarca (1969), Noruega (1970), Israel (1973), Italia y Canadá (1974), Austria y Japón; España y Francia en 1975, 1977 y 1988 respectivamente. Woldenberg, José. Relevancia y Actualidad. Ponencia presentada al Seminario Internacional sobre dinero y contienda político-electoral: retos para la democracia. IFE, 5-7 junio 2001, p. 2.

<sup>85</sup> González-Varas, Santiago. La financiación de los partidos políticos. Madrid, Ed. Dykinson, 1995, pp. 21-67.

De la década de los ochenta hasta la actualidad –una tercera etapa– las reformas se sucedieron más al ajuste y perfeccionamiento de los mecanismos. Aparecen dominante los ajustes financieros con base en la inflación adecuando los subsidios a las necesidades para enfrentar las actividades relativas a los comicios efectivos. De hecho los sistemas de financiamiento se fueron generalizando en la mayor parte de los países democráticos. En algunos casos se instrumentaron y aplicaron leyes especiales en materia electoral, y en otras, se otorgaron subsidios a través de la normatividad del Presupuesto. Tal es el caso de Dinamarca y Noruega a partir de 1969 y 1970, respectivamente. En la actualidad el subsidio estatal directo ha constituido un rasgo sobresaliente y, también, una tendencia predominante en la mayoría de los regímenes democráticos.

**CUADRO 2**  
**DESARROLLO HISTORICO DEL FINANCIAMIENTO PUBLICO**  
**A PARTIDOS POLÍTICOS**

PAIS	AÑO DE INICIO	RECEPTOR	PERIODOS	FACTOR DE FINANCIAMIENTO	TOPES DE GASTOS DE CAMPAÑA	OBLIGACIONES	CONDICIONES AL FINANCIAMIENTO PRIVADO
Alemania	1959	Partidos, fundaciones y grupos parlamentarios	Anual para grupos parlamentarios y fundaciones, por elección para partidos	Por escaño para fundaciones y grupos parlamentarios por voto para partidos	No existen	Presentar informe contable a la comisión electoral y posibilidad de auditorias	Publicidad de nombre, si la cantidad aportada excede de 20,000 marcos
Argentina	1955	Partidos	Cada elección	Por número de votos obtenidos en la elección inmediata anterior	No existen	Presentar informe contable al juez federal con competencia electoral	Se impone prohibición a los sindicatos y a las asociaciones patronales de aportar recursos
Australia	1984	Partidos y candidatos	Cada elección	Por cantidad de votos recibidos	No existen	Presentar información contable a la Comisión Electoral	Publicidad de nombres, si la cantidad aportada excede los 1,000 dólares australianos
Austria	1963	Partidos y candidatos	Anual	Proporcional al número de escaños	No existen	Presentar información contable a la Comisión Electoral	Publicidad de nombres, si la cantidad aportada excede los

							100,000 xhiling
Brasil	1971	Partidos	Anual	10% se reparte uniformemente entre los partidos con registro, y 90% restantes es proporcional al número de escaños	No existen	Presentar informe contable al Tribunal Superior Electoral	Se impone la prohibición a los sindicatos y a las empresas de carácter lucrativo de aportar recursos. Las personas físicas pueden aportar una cantidad hasta 200 veces mayor al salario mínimo vigente. En ningún caso las donaciones pueden ser anónimas
Canadá	1974	Partidos y candidatos	Cada elección	Por cantidad de votos recibidos	Atienden a una cantidad, límite por elector, prefijada por la Comisión Electoral	Presentar informe contable a la Comisión electoral y designación obligatoria de un auditor interno	Publicidad de nombres, si la cantidad aportada excede los 100 dólares canadienses
Costa Rica	1954	Partidos	Cada elección	Proporcional al número de escaños obtenidos en la elección inmediata anterior		Presentar informe al Tribunal Electoral	
España	1977	Partidos y grupos parlamentarios	Cada elección para partidos, anual para grupos parlamentarios	Proporcional al número de escaños	No existen	Presentar informes contables a la Junta Central Electoral y al Tribunal de Cuentas	Las aportaciones no deben exceder un límite de 1,000,000 de pesetas
Estados Unidos	1976	Partidos y candidatos	Cada elección (general y primarias) para candidatos, por convención nacional para partidos	El apoyo a los partidos se dedica exclusivamente a la celebración de Convenciones Nacionales	Sólo aplicable a los candidatos a la presidencia que se atengan al subsidio público	Presentar un informe a la Comisión Federal Electoral (FEC)	Existen límites a las aportaciones individuales, las empresas y sindicatos sólo pueden aportar recursos a través de los Comités de Apoyo Político (PAC's)
Francia	1965	Partidos, grupos parlamentarios y candidatos	Anual para partidos y grupos parlamentarios, cada elección para candidatos y partidos	El anual es proporcional al número de escaños, el de cada elección es proporcional al número de votos recibidos	Son establecidos por la autoridad previo a cada elección	Presentar informe contable a la comisión nacional <i>ad hoc</i>	Límites a las aportaciones individuales para personas físicas en la elección presidencial y para personas morales en elección de

							diputados
Holanda	1972	Partidos y grupos parlamentarios	Anual	Proporcional al número de escaños	No existen	Presentar informe contable a la autoridad electoral	No existen
Israel	1969	Partidos y grupos parlamentarios	Anual y por elección	Por cantidad de votos y proporcional al número de escaños	No existen	Presentar informe a la autoridad electoral	No existen
Noruega	1970	Partidos y grupos parlamentarios	Anual	Proporcional al número de escaños	No existen	Presentar informe a la autoridad electoral	No existen
Suecia	1966	Partidos y grupos parlamentario	Anual	Proporcional al número de escaños	No existen	Presentar informe contable a la autoridad electoral	No existen

**Fuente:** Aguirre Pedro, *et. al.* Las reglas electorales en el mundo en *Revista Etcétera*, Semanario de Política y Cultura, núm. 116, 20 de abril 1995, p.22.

De otra parte en América Latina, en donde predomina el sistema de financiamiento mixto, es decir que los partidos reciben tanto fondos públicos como privados para financiar sus actividades.<sup>86</sup>

Costa Rica fue en 1954 el país que primero adoptó un sistema financiamiento estatal de los partidos, produciéndose el acceso a los fondos públicos de modo esporádico y las más de las veces eran soluciones coyunturales, con cargo al erario público. Fue en 1957, en Puerto Rico, cuando se inaugura el establecimiento de un sistema de subvenciones públicas a los partidos políticos, con una singular acogida hasta convertirse, hoy día, en el rasgo común de la legislación electoral, y en particular, respecto del apartado del financiamiento público directo e indirecto en los diversos sistemas electorales democráticos.

En Argentina, el sistema de financiamiento se implanta en 1957, bajo la forma transitoria de franquicias postales y telegráficas a los partidos nacionales. A partir de 1970 se instauraron los subsidios extraordinarios en función de los votos obtenidos en las elecciones precedentes para el caso de los periodos no electorales.

En América Latina la mayoría de los países se financia tanto con subvenciones directas como indirectas.

<sup>86</sup> Diecisiete de los dieciocho países en el continente cuentan hoy con un sistema mixto, pero con diferentes modalidades entre sí. Salvo Venezuela que no cuenta con ningún tipo de financiamiento.

### CUADRO 3

- Los partidos en América Latina reciben fondos públicos y privados para financiar sus campañas electorales y para sufragar los gastos de financiamiento ordinario.
- La mayoría de los países cuenta dentro de su financiamiento público subvenciones directas (en dinero o bonos) como indirectas (servicios, beneficios tributarios, capacitación, etc.).
- Se establecen prohibiciones a las contribuciones privadas, extranjeras o que provengan del gobierno, así mismo existen sanciones por incumplimiento de normas que regulan este ámbito.
- Existen órganos de control encargados de supervisar, revisar y controlar la fiscalización de los partidos políticos.
- La mayoría de las naciones americanas cuentan con acceso gratuito a los medios de comunicación tanto estatal como privada.

**FUENTE:** Aguirre, Pedro, *op. cit.* y Navas Cabos, Xiomara. La regulación del financiamiento de los partidos políticos y de campaña electoral en América Latina en Nohlen, Dieter, ed. Elecciones y sistemas de partidos en América Latina, Costa Rica, IIDH-CAPEL, 1993, pp. 147-149.

En México en la etapa posrevolucionaria hasta la constitución del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929, la formación de los partidos políticos no aparecía como organizaciones estables, permanentes y realmente representativas de las corrientes nacionales de opinión. No existían sino en forma embrionaria, dada no sólo por su escasa organización y presencia, también, por su carencia de recursos y estímulo oficial.

La situación descrita no vino a encontrar paliativo alguno sino hasta la reforma de 1963 al aparecer generalidades en cuanto a la forma de goce de la exención de impuestos. En la década de los 70, con la Ley Federal Electoral del 5 de enero de 1973, que distraídamente se refería a los apoyos económicos a los partidos pero no se especificaba la forma de cómo debía otorgarse las prerrogativas. Es de notar que el órgano encargado de dar el financiamiento a los partidos era la Secretaría de Gobernación.

La reforma política de 1977, dio paso un sistema de partidos que en forma limitada permitía la competencia electoral. Esta reforma se tradujo en tres asuntos sustanciales:

- a) se reconoce a los partidos como “entidades de interés público
- b) se legalizó la actuación de fuerzas políticas de la izquierda mexicana,
- c) hubo el acceso a la Cámara de Diputados introduciendo nuevas formas de asignación de escaños.

A partir de esto se plantea el asunto del financiamiento de los partidos, particularmente el público, que sería entregado por el Estado estableciéndose La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) el 28 de diciembre de 1977.

De manera definitiva se estableció en el artículo 39 del Código Federal Electoral del 12 de febrero de 1987, el financiamiento a los partidos. Tres años después se modificó con mayor detalle en artículo 49 del Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales (COFIPE) del 15 de agosto de 1990, que a su vez recibió un decreto de reformas al COFIPE en septiembre de 1993.

Las reformas y adiciones aprobadas representaron un avance en la regulación, al establecer un régimen de representación equilibrado y establece en el seno de las cámaras del Congreso de la Unión, así como un más vigoroso sistema de partidos y más claras y precisas normas de organización electoral. Por ello el tema del financiamiento público se halla, desde agosto de 1990, establecido en el artículo 49 del COFIPE.

Las reformas al artículo 41 Constitucional (septiembre 1993) constituyen un precedente en la regulación del financiamiento, toda vez que se adquirió rango constitucional, estableciendo “... las reglas a que se sujetaran al financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales”.<sup>87</sup>

Posteriormente en 1996 se decretó reformas y adiciones. En particular se reformó al artículo 49 párrafo 1, 3, 4, 6 al 9 y 11 relativo a los tipos de financiamiento, así como a las formas y tiempos de otorgamiento. El artículo 49-A párrafo 1 y 2; así como el 49-B que señaló la necesidad de presentar informes del origen y monto de los ingresos que recibiesen los partidos por cualquier modalidad de financiamiento para su fiscalización, por parte de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del IFE<sup>88</sup>. Así el COFIPE estableció normas para regular ampliamente todo lo referente al financiamiento público.

---

<sup>87</sup> Diario Oficial de la Federación, septiembre de 1993.

<sup>88</sup> Diario Oficial de la Federación, noviembre de 1996.

## **5. Fuentes del financiamiento a los partidos.**

El financiamiento de los partidos y todo lo que conlleva en su intervención, constituye un tema de actualidad de la agenda política en el plano nacional, pero, también en el internacional del cual México no puede encontrarse exento.

La diversidad política, la competitividad, la negociación y los altos costos de las campañas electorales, esencialmente basadas, cada vez más, en novedosas técnicas de imagen y mercadotecnia (sondeos de opinión, asesorías de expertos en los medios electrónicos de comunicación, etc.) que tienen un elevado grado de penetración en el electorado, pero, al mismo tiempo, un alto costo económico y político, produce que los propios partidos se vean orillados a la búsqueda de mayores recursos para enfrentar sus cada vez mayores gastos operativos y electorales.

Si bien la práctica de que los partidos y candidatos recurran a donantes particulares para apoyar sus gastos se ha ido esclareciendo y acotando, ya que las condiciones en las cuales llega a establecerse el apoyo conduce a un escenario donde aumenta el riesgo de que las contiendas electorales sean impregnadas por prácticas corruptas, en donde los recursos de dudosa procedencia crean comportamientos contrarios a la normatividad permitida en un ámbito democrático.

De lo antes mencionado es revelador dar cuenta de los escándalos por financiamiento ilegal a partidos políticos, que han sido motivo de conflicto, crisis e inestabilidad política en varios países. Baste recordar que en la última década del siglo pasado se suscitaron casos de ilegalidad poniendo al descubierto, incluso, la presencia del dinero del narcotráfico en las campañas políticas de los ex presidentes Jaime Paz Zamora, de Bolivia y Ernesto Samper de Colombia.<sup>89</sup>

Ante estas circunstancias los partidos y dirigentes políticos y los gobiernos, (en nuestro país de igual manera) han considerado preponderante el enfrentar y frenar este problema, esencialmente en la previsión del posible deterioro de la credibilidad en ellos y en las instituciones democráticas, llegando a un punto tal que inhiba la presencia de los electores en las campañas, las urnas, etc. Con el posible incremento en los niveles de apatía y abstencionismo consecuencia de ello.

---

<sup>89</sup> Excélsior, 31/09/95 p. 2 y 9. Pero también se ha dado el escándalo por dinero en Panamá, El Financiero 02/07/96 p. 44, Excélsior 27/06/95 p. 2; y se ha cuestionado el financiamiento en Nicaragua, El Financiero 16/08/96 p. 2; asimismo la filtración de dinero del contrabando en Guatemala, El Financiero 30/09/96 p. 2.

En su instrumentación el financiamiento ha concurrido a ser evaluado bajo ciertos principios, los cuales han buscado garantizar la participación, promoción y actividades lícitas de los partidos y sus candidatos orillados a convertirse en “maquinarias” en dos vertientes: en el Estado como actores centrales en el poder público y en la sociedad como espacios de expresión y participación política de los ciudadanos.<sup>90</sup>

Estos principios serían: el de la igualdad en la competencia política entre las diversas organizaciones políticas, misma que sería apoyada por la ayuda otorgada por el Estado a los partidos o candidatos, ante la necesidad de establecer un criterio regulador de la competencia, ello explicaría los cambios legislativos suscitados en el plano electoral.<sup>91</sup>

De ello se relaciona con el principio de independencia de los partidos frente a grupos u organismos, así como del Estado mismo, introduciendo medidas en virtud del respeto a los montos y prohibiciones en relación con el origen y el límite de los subsidios, así como la transparencia de las finanzas públicas y control de sus egresos y la procedencia de los ingresos. Sin embargo vía el financiamiento, ahora dependen más del Estado.

Sobre la base de estos principios se contempla la participación electoral y política de los partidos en las circunstancias más actuales en la democracia representativa.<sup>92</sup> Es pertinente señalar que las diferentes legislaciones al reglamentar sobre este asunto, han enfatizado que los apoyos económicos son contribuciones otorgadas por el Estado a las fuerzas políticas, advirtiendo las obligadas limitaciones establecidas para la obtención de los recursos, así como para llevar a cabo las campañas mismas.

Dichas prestaciones se han considerado una ayuda directa consistente en la entrega de dinero para solventar gastos propios de su actividad o una ayuda indirecta proporcionada por el Estado, vía los medios de comunicación o ciertas prerrogativas

---

<sup>90</sup> Woldenberg, José. Relevancia y actualidad. Seminario Internacional sobre Dinero y Contienda Electoral. Julio 2001. México. [www.ife.org.mx/seminario/ponencias](http://www.ife.org.mx/seminario/ponencias)

<sup>91</sup> Blanco V., Roberto. Los partidos políticos. Madrid, Ed. Tecnos, 1990, pp. 190-199. En especial el apartado 4 relativo al sistema de financiamiento público de los partidos políticos.

<sup>92</sup> Tradicionalmente los requisitos ponderados por la democracia son: el acceso a la información, la libertad de expresión y de asociación, la credibilidad en los partidos políticos y en los representantes de los ciudadanos y la honestidad de los líderes políticos y los políticos en general. Bailey, John. Perspectivas comparadas del financiamiento de las campañas y democratización en Aspectos Jurídicos del Financiamiento de los Partidos Políticos, op. cit., p. 15.



económicas, fiscales, etc. que inciden directamente en su actividad permanente o electoral <sup>93</sup> o terminar por convertirse en un factor de debilidad al acentuar esa ayuda del Estado, la cual no favorece el desarrollo y arraigo en el electorado.<sup>94</sup>

Pero todo tiene un límite. Se refiere a la necesidad de fomentar topes a las contribuciones que pudiesen recibir, limitaciones respecto del origen (dimensión económico-financiera); pero, también se incluye a las restricciones para poder llevar a cabo sus campañas, cumplir con el contenido y la utilización de la propaganda en los términos que marque la legislación electoral (dimensión organizativa).<sup>95</sup>

La instauración del financiamiento de los partidos políticos en la mayoría de los sistemas políticos que se hacen llamar democráticos ha respondido a la aparición de una crisis financiera generalizada en aquellos. En estas circunstancias, a partir de la década de los años sesenta, se denota una generalización del establecimiento de sistemas de financiamiento público directo de los partidos políticos, siendo ésta la respuesta a la crisis financiera en la que se vieron envueltos los propios partidos como producto de una crisis económica estructural y creciente, causando un decremento en sus ingresos y finanzas. Por ejemplo en México durante la crisis económica de 1982.

Particularmente los motivos que determinaron dicha crisis financiera en los partidos, y por tanto un sistema de apoyos económicos, fueron: a) un encarecimiento de los costos económicos del mantenimiento de las organizaciones políticas de sus actividades electorales y permanentes, y b) que los partidos políticos enfrentan a diversos obstáculos en el momento de la obtención de recursos suficientes para responder a las nuevas demandas políticas, sociales y económicas, pues las vías tradicionales ya no respondían a las nuevas condiciones de acción política.<sup>96</sup>

Consecuencia de aquellos cambios en la naturaleza y funciones de los partidos derivadas del proceso de constitucionalización, fue el tratar de superar los efectos devastadores de la crisis financiera y política de ellos mismos. Los partidos comenzaron a transformarse, sin rehuir al contexto de la competencia en una pronta

---

<sup>93</sup> Moctezuma M. Gabriel. El financiamiento a partidos políticos en México y el mundo en Examen. Año 6, no. 68 enero 1995, México.

<sup>94</sup> Castillo, Pilar del. La financiación de los partidos políticos: propuestas para una reforma en Ibíd., p. 81.

<sup>95</sup> Nava Cabos, Xiomara, op. cit.

<sup>96</sup> Blanco V., Roberto. Consideraciones sobre la necesaria reforma del sistema español de financiación de los partidos políticos en Álvarez C., Enrique. La financiación de los partidos políticos, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994, pp. 37-42.

sociedad de la información<sup>97</sup>, en la cual los sistemas de financiamiento tradicionales – cuotas de los militantes y afiliados, aportaciones mínimas por colectas, rifas, festivales, etc.- no resultaba funcional, toda vez que dichas fuentes de financiamiento se verían rebasadas y eran sustituidas por fuentes de financiamiento coherentes con la situación del sistema electoral y de partidos al cobrar relevancia el papel de los novedosos mecanismos de financiamiento público.

Inicialmente el financiamiento de los partidos políticos se basaba en tres fuentes: las cuotas de los militantes o afiliados, las donaciones de terceros y el capital estatal, traducido en prerrogativas tales como: acceso a los medios de comunicación, otorgamiento de franquicias postales y telegráficas y un trato preferencial en materia fiscal. En cuanto comenzó el crecimiento de la participación de diversas fuerzas políticas se contempló la posibilidad de un mayor financiamiento directo o público. Pero también, aparecía latente la opción de ponderar el apoyo económico privado. Al parecer los factores que explican esto eran a) el económico; b) el acento en la democracia, y c) la consolidación del sistema de partidos.<sup>98</sup>

Estos factores en conjunto manifestaban una incidencia asociada al costo social del mantenimiento y funcionamiento de sistema político, en la modificación del papel de los partidos y de la naturaleza de las campañas electorales, pues en dichas campañas electorales el mercado político era fundamental en la oferta y la demanda política, adicionalmente a esto se obligó a las fuerzas políticas y al propio gobierno a considerar el asunto de los apoyos económicos a los partidos y su actividad, motivando, asimismo se legislará con relación al tema de las finanzas electorales.<sup>99</sup>

Substancialmente esto implicaba en y para la democracia arribar en igualdad de oportunidades todos los contendientes electorales, lo que favorecería la irrupción de tantas opciones políticas como los electores y la legislación lo permitiesen, vinculando estrechamente esto con el sistema de partidos y el principio de representación. A esta situación de igualdad de condiciones se tendría que compensar la falta de recursos económicos para mantener ese principio de igualdad, y esa responsabilidad sería cargada al Estado con el objetivo de la creación de un sistema de financiamiento con un sistema de control de los ingresos y gastos, haciendo referencia a tres propósitos: 1) la garantía de sobrevivencia de los partidos;

---

<sup>97</sup> Panebianco, Angelo. Modelos de partidos. Madrid, Alianza Universitaria, 1990, pp. 490-494.

<sup>98</sup> Alcocer, Jorge, comp. Dinero y partidos. México, Nuevo Horizonte Editores, 1993, p. 18.

<sup>99</sup> *Ibíd.*, p. 19.

2) el respeto al principio de igualdad en las oportunidades y 3) la conveniencia de evitar prácticas ilícitas y de corrupción. Ellos justifican el financiamiento político permanente.<sup>100</sup>

En efecto, hoy por hoy, en la democracia el financiamiento público ha resultado fundamental en la consolidación del sistema de partidos, pues ante la crisis económica ya referida, el financiamiento sirvió como paliativo del déficit de las organizaciones políticas. Ya lograda la estabilidad financiera de los partidos y la consolidación del sistema de partidos, se ha pretendido que el apoyo económico aparezca como un instrumento equitativo fundamental para incidir de manera directa en el sistema electoral, y es cuando se deja de lado los obstáculos al financiamiento y los partidos alcanzan su punto máximo como elemento cohesionador del sistema político.<sup>101</sup>

Por lo tanto, el financiamiento consigue un lugar político importante, toda vez que, presumiblemente, su utilización se logra bajo principios éticos cuya pretensión es la modificación de la cultura política<sup>102</sup> de los beneficiados y de los que en distintas formas son considerados contribuyentes, quienes participan de manera directa o indirecta en la vida política.

En esa circunstancia los partidos aparecieron destinados a evolucionar y a demostrar con claridad su persistencia y naturaleza como un actor determinante. La necesidad de que el poder público procediese a financiar de forma directa a los partidos para con sus relaciones con la sociedad.<sup>103</sup>

---

<sup>100</sup> Cotarelo, Ramón, *op. cit.*, p. 23.

<sup>101</sup> Ídem.

<sup>102</sup> El poder político adquiere vigencia con base en una cultura política. “La cultura política se relaciona estrechamente con la cultura política (...) Aunque existan elementos dominantes comunes, la cultura política no es algo monolítico (...) Hay especificaciones que diferían a los diversos actores, además en cada sector hay distintos niveles. Una es la cultura política de las capas analfabetas y otra la de los grupos ‘educados’. Hay susceptibilidad de transitar de niveles inferiores a medios superiores, y aun de integrarse a la cultura política de otros grupos (...) existe cierta movilidad en lo que se refiere a la interiorización y conciencia de valores y normas de cultura política (...) hay una cultura que ha sido señalada como restringida; también aparece la calificada de amplia. La cultura política es algo que se aprende en la vida cotidiana, en la familia, en la escuela, en las organizaciones sociales... La cultura política es una conceptualización que tiene que ver tanto con la ideología como con la política”. Alonso, Jorge y Rodríguez Manuel. La cultura política y el poder en México en Zemelman, Hugo, coord. Cultura política en América Latina. México, Siglo XXI Editores, Universidad de las Naciones Unidas, 1990, pp. 344-345.

<sup>103</sup> Alcocer, Jorge, *op. cit.*, pp. 17-25.

En esta tesitura de modernización, donde en una diversidad de democracias<sup>104</sup>, el Estado ha asumido la responsabilidad de apoyar el funcionamiento y las actividades de los partidos y sus campañas electorales, la modernización de los partidos exigirá, primero, modificar sus acciones y actitudes, conocimiento y expectativas, así como la formación de militantes y dirigentes capacitados para formular propuestas de programa y políticas públicas. Por otro lado exigiría, de igual modo, repasar la relación de ellos mismos con otros actores en el contexto social.

De forma puntual, el financiamiento de la política esbozaría el abordar cambios internos en los partidos respecto de la variedad de la participación y militancia. Optimizar la utilización de los recursos, racionalizar y limitar los gastos de campaña e instrumentar transparencia y control en los apoyos económicos. Asimismo llamar la atención en la influencia indebida de grupos económicamente poderosos sobre los partidos y candidatos, la desigualdad en la competencia política y la diferenciación en el otorgamiento en el subsidio público, ayudar a crecer el posible apoyo económico y en especie de estos grupos fomentando el compromiso y la corrupción política.<sup>105</sup>

Lo cierto es que, no obstante, se haya evolucionado políticamente en una gran parte de países donde se ha establecido un sistema de financiamiento, sobre todo, público directo, no ha habido capacidad para erradicar o evitar la expresión de fenómenos políticamente patológicos<sup>106</sup>, por mucho que se anteponga toda la voluntad política, con la instauración de ese financiamiento público no ha podido ser controlada.

No existe conocimiento de un sistema de financiamiento que sea neutro y diáfano para el sistema político y para la vida interna de los partidos. La forma de financiamiento aplicada referirá, invariablemente, al origen de los fondos, requisitos para el otorgamiento, los momentos de ingresos de los fondos y los informes

---

<sup>104</sup> En el caso de Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay y Venezuela, el Estado contribuye de manera directa y permanente o temporal o en ambas formas a cubrir los gastos de los partidos, además en Honduras y Paraguay también se apoya a los candidatos independientes. Bolivia, Chile, Panamá, Perú y Uruguay no contemplan el financiamiento público directo, aunque salvo Uruguay si proveen cierta ayuda a manera de prestaciones indirectas. Novas Carbo, X. *op. cit.*, p. 150.

<sup>105</sup> Cfr. Lozano, J. El combate contra la corrupción en B. Franco Cuevas, comp. La corrupción y la lucha contra la corrupción. Bogotá, Fundación Konrad Adenauer. 1997; Blanco V. Roberto. Consideraciones sobre la necesaria reforma del sistema español de financiación de los partidos políticos, en Álvarez C., E., *op. cit.*

<sup>106</sup> Woldenberg, José. El financiamiento a la política en Hernández, Pilar, coord. Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de campañas. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. México.

transparentes, entre los factores esenciales, siendo factores relevantes en la organización y distribución del poder en los partidos políticos.

En este sentido, una de las consideraciones del financiamiento con más notoriedad en el funcionamiento de los partidos es la que detalla la incorporación y destino de los recursos. Si éstos, sean públicos o privados, ingresan en un tiempo determinado al órgano encargado de su distribución, produce una concentración de poder<sup>107</sup> generándose relaciones dependientes entre este órgano, los dirigentes centrales y locales en una escala piramidal de dimensiones horizontales y verticales. A la vez, esta concentración de poder, esencialmente económico sobre todo en lo relativo a las campañas electorales, aumenta considerablemente el poder de decisión de la cúpula dirigente en la determinación de candidatos, montos de las asignaciones económicas, en los diseños de las campañas y, eventualmente, en los triunfos y derrotas políticos.

Sin duda uno de los elementos como recurso de poder y dominación dentro de los partidos es el manejo de sus finanzas, al favorecer el carácter dominador a partir del manejo financiero de los jefes del partido, quienes "... representan a la mayoría, traba a la organización como con cadenas de hierro".<sup>108</sup> Si democratización en y de los partidos supone una mayor participación y pluralismo, sobre todo, entre las corrientes internas, las formas de financiamiento debiesen prever una distribución equitativa de los fondos. Por ello la necesaria renovación de la dirigencia pretende de manera cotidiana la posibilidad de la competencia, de lo contrario "... se favorece indirectamente la formación de una oligarquía".<sup>109</sup>

Entendida la democratización como apertura de los partidos a la sociedad, el tema del financiamiento ha adquirido un significado primordial encauzando esta apertura e impulsando cambios en las condiciones de la vida política. En este sentido uno de los aspectos más discutidos es el de las formas de financiamiento, a saber: financiamiento público o financiamiento privado. La alternativa entre una forma de financiamiento público o financiamiento privado o una forma donde se conjuguen ambos, no resulta del todo fácil de aplicar, pues se antepone un ambiente de

---

<sup>107</sup> "... la forma más elemental y rudimentaria de mantener el poder y la dominación sobre la sociedad es mediante la mayor concentración de la autoridad". Alonso, *op. cit.*, p. 352.

<sup>108</sup> Michels, Robert. *Los partidos políticos*. Buenos Aires, Amorrortu editores, 2ª. Parte, capítulo 2, 1979, p. 155.

<sup>109</sup> *Ibid.*, p. 165.

desconfianza así como un recio reclamo contra la corrupción como ha sucedido en varios países.

En cualquier tipo de democracia, el financiamiento de los partidos y de los candidatos afecta directamente el funcionamiento del sistema de partidos; amplía o disminuye el acceso a la representación de distintas fuerzas políticas, fortalece algunos partidos, pero, también los debilita o hace desaparecer o privilegia a candidatos cuya relación con el electorado en términos de cobertura política sea consecuencia de la contribución económica.<sup>110</sup>

Por otra parte, la sociedad ha tomado partido en contra de utilizar los recursos públicos para financiar la actividad electoral y política de los partidos, sean candidatos o dirigentes, quienes aparecen preocupados sólo por su triunfo y carrera política. De forma simultánea se critica las contribuciones realizadas por los poderosos grupos empresariales, en aras por obtener influencia en las gestiones gubernamentales, lo cual al mantener con reserva y secreto genera, de manera natural, agudas sospechas.<sup>111</sup> Ante estas circunstancias el financiamiento a partidos se ha concebido bajo tres formas:

- a. con los aportes o cuotas de los afiliados;
- b. los apoyos de terceros, y
- c. los dineros del Estado.

Sobre esta última se han dividido las opiniones. Se ha enfatizado acerca de la dependencia estatal repercutiendo en una pérdida de la libertad de los partidos, pero se manifiesta, por otra parte, que la ausencia de dicho financiamiento provocaría una desmesurada influencia del apoyo financiero vía grupos de poder económico.

---

<sup>110</sup> Alcocer, Jorge, *op. cit.*, p. 21.

<sup>111</sup> Zulema, Enrique, *op. cit.*, p. 102-103.

## CAPITULO II

### EVOLUCION DEL FINANCIAMIENTO PUBLICO. AJUSTES Y BENEFICIOS PARA LOS PARTIDOS POLITICOS EN MEXICO CONSOLIDADOS EN 1996

#### A. Referencias históricas

Considerando que el financiamiento de la contienda electoral es un asunto más político que técnico, se parte de la noción de una equidad en los apoyos que se destinan a los partidos sin privilegio alguno, pues todas las opciones políticas en diversos ámbitos y tiempo tienen alguna preferencia del electorado. Así, esta problemática se aborda a partir de las etapas que han concurrido como antecedentes en su creación, aplicación y modificación concretamente a partir de 1977 con la reforma política.

Cuando se habla de elecciones se hace referencia a los partidos políticos, candidatos, periodos preelectoral, electoral y postelectoral. Las elecciones se habían proclamado como métodos de lucha política que se fueron desarrollando rápidamente, ofreciendo posibilidades de éxito electoral a diversos partidos políticos y grupos sociales, como se vislumbraba desde los grandes movimientos sociales y políticos.<sup>117</sup> Ante esas experiencias y con el paso del tiempo y de las luchas políticas se ha sostenido que los partidos están ligados al Parlamento y a los procesos electorales, convirtiéndose en sinónimos de democracia<sup>118</sup>, pero, también, su aparición ha respondido a “un momento determinado en la evolución histórica del sistema representativo moderno”<sup>119</sup> de hecho el tránsito a la democracia ha estado enmarcado y condicionando al cambio o a la desaparición de factores que resultaban contrarios a la instauración del pluralismo.

---

<sup>117</sup> Marx, C. La lucha de clases en Francia de 1848 a 1850, en Obras Escogidas, Madrid, Editorial Ayuso, 1975, Tomo I, pp. 104-124.

<sup>118</sup> Duverger, Maurice. Los partidos políticos, México, FCE, 1965.

<sup>119</sup> Cerroni, Umberto. Teoría marxista del partido político I., México, Ediciones Pasado y Presente, 1980, p. 4.

En el sistema político y electoral el liderazgo, la estrategia, los apoyos económicos a las campañas políticas y la construcción de una imagen del candidato la cual tiene mayor relevancia que el propio programa del partido. Ante esta situación el fenómeno partidista y electoral han ido acompañados del crecimiento de los gastos de las campañas electorales, tanto de los partidos como de los candidatos y, por tanto, se ha demandado un financiamiento para llevar a cabo sus actividades y fines, pues constitucionalmente se especifica, hoy día, la regulación pública de los partidos y su adición en la Constitución con reconocimiento a su protagonismo en la edificación de los regímenes democráticos.

La historia electoral de nuestro país, para algunos estudiosos del tema, ocurrió a partir de 1912 abriéndose un lapso de lucha que culminaría en 1929 al proyectarse la institucionalización de la vida político-electoral del país. Con ello se establecieron las bases generales para entender el comportamiento electoral y la participación de los partidos políticos y sus candidatos en el recorrido político del siglo XX.<sup>120</sup>

En México los partidos son instituciones prácticamente nuevas. A finales del siglo XIX era agrupaciones inorgánicas en torno a objetivos meramente electorales y administrativos. Su escasez, aun en este contexto de partido-hombre, tenía su razón en una sociedad reducida en lo demográfico, marginada en lo cultural y dividida en lo social. La lucha electoral se daba entre notables con aspiraciones muy concretas.

Con el movimiento revolucionario de 1910 y sus antecedentes, las fuerzas políticas paulatinamente se fueron estructurando, ampliando su perspectiva ideológica y conformándose como fuerza organizada. Esta primera fase de organización expresada con toda intensidad a través de un movimiento armado, habrá de fructificar en su reconocimiento legal, por

---

<sup>120</sup> Cfr. Aguirre, Pablo. Bagne, Alberto y José Woldenberg. Sistemas políticos, partidos y elecciones. México, TRAZOS, 1993; Lajous, Alejandra. Los partidos políticos en México. México, PREMIA Editora, 1985; Rodríguez Araujo, Octavio. La reforma política y los partidos en México, México Siglo XXI, 1979; Córdova, Arnaldo. La formación del poder político en México. México, Ediciones Era, 13ª ed., 1985; González Casanova, Pablo, Las elecciones en México. México Siglo XXI, 1985.



primera vez, en la Ley Electoral de Francisco I. Madero del 19 de diciembre de 1911.<sup>121</sup>

Durante el año de 1912 apareció la primera innovación normativa en materia electoral. Se hace directa la elección de diputados y senadores. La elección del Presidente, vicepresidente y ministros de la Suprema Corte surgió siendo de manera indirecta y en primer grado.

La Ley Electoral de 1916,<sup>122</sup> que convocó a la formación del Constituyente, recogió en su texto lo referente a las prácticas electorales utilizadas hasta ese momento en diferentes países como lo eran: el uso del padrón electoral, la instalación de casillas y, propiamente, el proceso de votación.

En su momento lo anterior quedó plasmado en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, sentando las bases del sufragio universal como decisión política. El derecho a votar y ser votado en las elecciones populares. Se adoptó definitivamente el sistema de elección directa para elegir Presidente de la República, senadores y diputados y la Junta Empadronadora entregaría a los ciudadanos el día de la elección las boletas para elegir en dichos cargos de elección popular.

La Ley Electoral del 2 de julio de 1918, fundamentalmente contenía lo relacionado al padrón o listas electorales que serían permanentes y sujetas a revisión cada dos años. El sufragio universal y secreto quedó garantizado al conceder el voto a los varones de 18 años si eran casados y de 21 años si eran solteros. Así como lo relativo al conceder validez e importancia al partido como sujeto de acción política y a la representación política que hubiese emanado de los procesos eleccionarios. Estos y otros temas fueron motivo de un encendido debate, pues la Cámara de Diputados se encontraba dividida entre los representantes del Partido Liberal Constitucionalista, con tendencia a la izquierda y quienes tenían la

---

<sup>121</sup> García Orozco, Antonio. Legislación electoral mexicana. 1812-1977. México, Ediciones Gaceta Parlamentaria, 1978. p.32

<sup>122</sup> José Valenzuela, Georgette. Legislación electoral mexicana. 1812-1921. Cambios y continuidades. México, IIS-UNAM, 1991, pp. 33-38.

mayoría de representación; y los del Bloque Independiente Legalista con tendencia a la derecha y con una minoría.<sup>123</sup> Son plasmados en definitiva los principios políticos que emanaron de la gesta revolucionaria: no-reelección, sufragio efectivo, elección directa y participación política bajo la emisión del voto universal.

En virtud de la conformación de los partidos políticos como instrumentos idóneos de agregación y participación política se advierte un incipiente otorgamiento de estímulos a su formación y consolidación. Merece mencionarse al Partido Nacional Revolucionario (PNR) –antecesor del Partido Revolucionario Institucional (PRI)- creado bajo el patrocinio del gobierno federal, “... al extremo de que, por acuerdo presidencial del 25 de enero de 1930, se autorizó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Departamento del Distrito Federal a descontar a los empleados del gobierno, el sueldo correspondiente a siete días de cada año para financiarlo”.<sup>124</sup> Así comenzó la costumbre de financiar al partido oficial, por cuenta de los burócratas, como organismo propio de la política estatal.

Durante más de un lustro estuvo vigente esa disposición. Sin embargo con el propósito de evitar ese tipo de acciones y oficializar a un partido político, él “... Comité Ejecutivo del PNR –a instancias del presidente Lázaro Cárdenas- rogó al gobierno que se derogara el Acuerdo que estableció el descuento”.<sup>125</sup> Con eso, el presidente Cárdenas advirtió ante la evolución del sistema político mexicano la necesidad mantener desvinculado al partido oficial del gobierno, sobre todo financieramente, con el fin de estimular una competencia electoral en condiciones iguales. Aquello fue impedido en diciembre de 1937. A todas luces era una práctica ventajosa, pues el Estado no podía deducir una cantidad de la burocracia para otorgarlo a los gastos de la política, es decir el financiamiento de las jornadas electorales no sería a cargo exclusivo de los servidores públicos,

---

<sup>123</sup> Idem.

<sup>124</sup> Ruiz Massieu, José Francisco. Normación constitucional de los partidos políticos en América Latina. México, UNAM-IIIJ, 1974, p. 81.

<sup>125</sup> Ibid., p. 82.

sino a través de la erogación que haría directamente el Estado con la utilización de sus recursos. Así se inauguraba en el devenir histórico de las elecciones la incipiente propuesta de que el Estado debiese cargar con los gastos que realizaran los partidos en ocasión de las elecciones, siempre y cuando se cubriesen ciertos requisitos establecidos en la legislación particular. Entendiéndose que el partido que pretendiese dicha contribución debería demostrar fehacientemente la pertinencia de sus gastos en materia electoral exclusivamente.<sup>126</sup> En 1938 el PNR cambio de nombre dando origen al Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y se pretendió que fuera un partido organizado socialmente. Ese antecedente dio pie para el inicio de la política de control de masas, entre 1940 a 1945; se privilegió la apertura electoral contra la democracia sindical, centrándose en una reforma electoral y el cambio de nombre del partido en el gobierno. El PNR ahora era el PRI. Principia la etapa de institucionalización del poder político.

El saldo inicial fue la formación de doce partidos políticos, de los cuales adquirieron su registro sólo diez de ellos. Lo que siguió fue el “... fortalecimiento del partido del gobierno. Todos los cambios importantes en la ley electoral federal apuntaron en este sentido; es decir, dar la apariencia pluripartidista, con formaciones políticas de oposición muy débiles, no competitivas para el PRI, y la posibilidad de que tanto por la comisión electoral como por el mismo partido “mayoritario” se manipulara el sufragio siempre a favor de este partido. Este sería el modelo en las elecciones posteriores.<sup>127</sup>

Al comprobar el propio gobierno su fuerza coercitiva y manipuladora a través del partido institucionalizado, germinó en un proceso de un sistema político pluripartidista con reglas del juego precisas, con la única intención de presentar ante los ciudadanos un mapa de partidos que fuesen, en apariencia, una opción político-electoral ante los diversos sectores sociales.

---

<sup>126</sup> Ídem..

<sup>127</sup> Rodríguez Araujo, Octavio, op. cit., p. 37.

De ello hasta 1946 donde prácticamente se da inicio a una legislación y procedimientos electorales y se comienza a perfilar una definición sobre las elecciones y los partidos. El primer ejercicio electoral con las nuevas condiciones fueron los comicios de 1946. Se otorgaron ciertas facilidades en la ley electoral para el registro de partidos con menos requisitos cuantitativos.<sup>128</sup>

De lo novedoso rescatamos que la legislación comenzó por establecer reglas y requisitos para la participación electoral y política. Se estableció un requisito cuantitativo para asumirse como partido, manteniendo presencia numérica por lo menos en cada una de las terceras partes de las entidades federativas del país con un mínimo de mil miembros.

La normatividad en 1951 mantuvo los requisitos ya establecidos para organizar un partido político. Sólo hubo una modificación que complicó el panorama al mandar que al menos, en dos terceras partes de las entidades federativas se celebrase una asamblea constitutiva para la aprobación de estatutos, declaración de principios y de programa de acción. Contrasta en la legislación la parte positiva al reconocer el papel coadyuvante de los partidos al proceso y, por tanto, reconocerse, junto con las autoridades, corresponsables del buen desenlace de las elecciones.<sup>129</sup> Era notorio que el único partido que podía tener todos y cada uno de los requisitos era el PRI, este no tenía que preocuparse por cubrirlos, seguía estando al amparo del gasto estatal y lo encubrían muy bien. “Podría ser discutible el uso ilegal de recursos por parte del PRI para la realización de sus campañas y su subsistencia permanente debido a la falta de documentos oficiales que demuestren de forma sistemática y puntual esa aseveración. Por obvias razones no se puede verificar documentalmente a partir del gasto presupuestal la sistematicidad de las ayudas que se le otorgaron al PRI. Ramón Beteta, Secretario de Hacienda durante el

---

<sup>128</sup> *Ibid.*, p. 41.

<sup>129</sup> Lugo G., Miguel A. El financiamiento de los partidos políticos, ¿Panacea para nuestro sistema electoral?, *ARS IURIS*, no. 10, 1993, México, p. 176-177.

gobierno de Miguel Alemán (1946-1952), declaró en entrevista que la política mexicana era sutil en el ejercicio del presupuesto por lo que siempre existieron formas legítimas, aunque no éticas, de encubrir el uso de dinero público”<sup>130</sup>

La primera vez que en México se habló de prerrogativas apareció en la Ley de Reformas y Adiciones a la Ley Electoral Federal del 28 de diciembre de 1963 y surgió una innovación que a la postre se convertiría en un cambio constitucional, pero sobre todo político, de enorme trascendencia, la instauración de los “diputados de partido”. Ahora la Ley Electoral mencionaba que por cada 2.5% de la votación total, los partidos tendrían derecho a 5 diputados de partido. Estimaba el gobierno que así se conseguiría una representación de la oposición de izquierda.

En esta ley se establece en su artículo 44 Bis que los partidos políticos nacionales registrados tendrían las siguientes prerrogativas con carácter de financiamiento público indirecto, lo que se traducía en la exención de impuestos relacionados con: a) el timbre, b) rifas, sorteos y festivales, c) sobre la renta y compra-venta de inmuebles y d) difusión y venta de impresos que editasen con la finalidad de dar a conocer sus principios y programas,<sup>131</sup> cuyo objetivo fue fortalecer las finanzas de los partidos, sin embargo, no se apuntaba nada sobre el requisito de presentación de informes de ingresos y egresos.<sup>132</sup>

Con esta reforma se introdujo a la legislación la representación proporcional al sistema electoral para la conformación de la Cámara de Diputados. Esta figura política y electoral, aunque sufrió fuertes críticas, tuvo la intención de fortalecer al sistema político mexicano. Desde entonces se cuenta con un sistema electoral mixto cuya pretensión fue, sin duda, ir al encuentro del consenso, la legitimidad y pluralizar la

---

<sup>130</sup> Martínez Cárdenas, Tania. El financiamiento público a los partidos políticos. El caso de México: causas y consecuencias. México, FCPyS UNAM. Tesis de Maestría, 2004, p.29

<sup>131</sup> Ley Electoral Federal, 1963

<sup>132</sup> De Andrea Sánchez, Francisco, et. al. La renovación política y el sistema electoral mexicano. México, Editorial Porrúa, 1978. p.99

representación política en la Cámara de Diputados, es decir, soslayar obstáculos para obtener representación a partidos comúnmente señalados como débiles.<sup>133</sup> Asimismo se comenzó a ofrecer espacios políticos a la oposición, particularmente, a la centroderecha con el afán de legitimar al régimen post-revolucionario con la participación electoral.

Aun así estas innovaciones del 28 de diciembre de 1963, establecieron ajustes, y cabe mencionar la ampliación de la regulación de los frentes y coaliciones, lo que permitió la posibilidad a los “partidos de oposición” unirse para hacer causa común contra el PRI.<sup>134</sup>

El mecanismo de diputados de partido funcionaba de manera desigual, cuando un partido político obtenía al menos el 2.5% de la votación nacional, siempre que no hubiese logrado obtener 20 escaños por mayoría. “El sistema de diputados de partido otorgaba un escaño más a los partidos cuando alcanzaran un 0.5% de votación a lo establecido como mínimo”.<sup>135</sup>

#### **Cuadro 4** **REFORMAS ELECTORALES**

<b>AÑO</b>	<b>REGLAMENTACION</b>	<b>REFORMA</b>
1912	Ley Electoral	Elección directa de diputados y senadores
1916	Ley Electoral	Se utiliza el padrón electoral, las casillas y se lleva a cabo un proceso electoral
1918	Ley Electoral	Se hace permanente el padrón electoral con una revisión cada dos años. Se garantiza el voto a los varones si cumplían 18 años y eran casados y a los 21 años si eran solteros. Se reconoce a los partidos políticos como sujeto político y a la representación como acción política.
1929-30	Ley Electoral	De manera incipiente aparecen los inicios del otorgamiento de apoyo económico al PNR promovido por el gobierno federal

<sup>133</sup> El único partido que se sustentaba como oposición era el PAN, la representación opositora de la derecha. “Más la debilidad del PPS y del PARM era tal, que ni con esa reforma lograron legalmente tener ‘voces disidentes’ en la Cámara. Les tuvieron que regalar asientos para que el fracaso de la reforma no fuera tan obvio”; Rodríguez Araujo, Octavio, *op. cit.*, p. 45.

<sup>134</sup> Artículo 44 Bis de la Ley de Reformas y Adiciones a la Ley Electoral. 28 de diciembre de 1963.

<sup>135</sup> Lugo, G. Miguel, *op. cit.*, p. 178.

1940-45	Ley Electoral	La reforma electoral promueve, por primera vez, la formación y registro de partidos políticos
1946	Ley Electoral	Se establecen en la legislación los requisitos y reglas para la participación electoral. 30,000 afiliados para registrarse como partido político y contar con una estructura nacional avalada por una Asamblea Nacional, así como comités directivos en cada entidad federativa
1951	Ley Electoral	Los partidos debían contar con estatutos, declaración de principios y programas de acción. Se establecieron causas de cancelación de registro
1963	Ley Electoral Federal	Por primera vez se aborda el tema de prerrogativas por parte del Estado. Se inclina por el financiamiento público indirecto. Surge la figura de “diputado de partido”, por cada 2.5% de la votación nacional se tendría derecho a 5 diputados de partido. Aparece la representación proporcional, en especial, la de la oposición de izquierda. Se estableció exención de impuestos, rifas, sorteos, compra y venta de inmuebles y a la venta de impresos de su programa para fortalecer las finanzas de los partidos

### **B. Derechos, obligaciones y prerrogativas en la Ley Federal Electoral de 1973.**

El siguiente paso dado para reformar nuestro sistema electoral lo enmarcaron las reformas electorales de 1972, se redujo el porcentaje de 2.5% a 1.5% de la votación total para la adjudicación de los puestos para diputado de partido y la reducción de edades para acceder a diputaciones y senadurías.

La reforma se dio en la Ley Federal Electoral del 5 de enero de 1973. En esta ley en 24 artículos se dedicó a establecer el concepto, constitución, registro, derechos y obligaciones, prerrogativas y propaganda electoral de los partidos políticos. Con esta reforma se instrumentó una de las principales variaciones, el establecimiento de un apartado de prerrogativas que a la exención de pagos fiscales se añadieron las franquicias postales y

telegráficas que necesitaban para llevar a cabo sus actividades. Asimismo se asentó el acceso gratuito de los partidos a la radio y la televisión, aunque sólo durante los periodos de campaña electoral.<sup>136</sup>

Si bien esto se traducía en una primera experiencia, lo novedoso fue el reconocimiento de la importancia que iban asumiendo los medios de comunicación en la actividad electoral. No obstante aquel avance electoral, el tiempo estipulado en ambos medios, así como el contenido y la producción de los programas eran supervisados por la Secretaría de Gobernación.<sup>137</sup>

A pesar de ello fue significativa su consideración para la vida política del país en aquellos años.<sup>138</sup>

En este periodo se sucedieron esfuerzos porque el sistema de partidos fuese competitivo, pues no había resonancia de la voz de la oposición en el Congreso. Ante esta situación de ausencia opositora, junto con la crisis económica que se avecinaba a partir de 1976, motivó que se pensará en abrir cauces a las inquietudes políticas y sociales con la intención de producir cambios en la vida política nacional.

El sistema político mexicano pragmático presentó y diseñó un programa de desarrollo estabilizador el cual duró casi diez años (1958-1968). Ante la irrupción del movimiento estudiantil, también, se diseñó una política populista basada en un exagerado gasto público y ante la crisis económico-política de 1976, estructuró un proceso democratizador que se le dio el nombre de reforma política,<sup>139</sup> y después de lo sucedido el 2 de octubre de 1968, el gobierno de Díaz Ordaz asumió la culpa de la

---

<sup>136</sup> Inicialmente la Ley Electoral Federal, en su artículo 39 dio acceso gratuito y limitado a los medios colectivos de comunicación. Posteriormente se fue concediendo mayor tiempo de transmisión, para que los ciudadanos conocieran mejor las alternativas electorales.

<sup>137</sup> Aunque ésta prerrogativa se circunscribió a los periodos de campaña electoral (limitado a 5 minutos semanales en la radio y televisión a cada partido) para difundir su programa de acción, cabe resaltar que se da un reconocimiento tácito a la importancia de los medios de comunicación masiva en la dinámica de la competencia política y electoral.

<sup>138</sup> El disfrute de ese tiempo sólo fue de cinco minutos semanales para la difusión de su programa de acción, principios políticos y tesis ideológicas, De Andrea, Francisco, *op. cit.*, pp. 103-104.

<sup>139</sup> Carpizo, Jorge. La reforma política mexicana de 1977. *Anuario Jurídico*. Vol. VI, 1979, México, UNAM, pp. 39-41.



matanza de Tlatelolco, con el afán de legitimar la estancia de la burocracia política en turno, modificando, al final del sexenio, el artículo 34 Constitucional al otorgar el derecho al voto a los jóvenes de 18 años con la firme idea de preservar la pretérita estabilidad política, pues los medios con los que contaba la burocracia política eran insuficientes para la solución de los conflictos, las formas de control eran ineficaces, era necesario crear otros nuevos.<sup>140</sup>

Por lo anterior Luis Echeverría basó su campaña electoral en una propuesta definida como “apertura democrática”. Ya en su gobierno se esforzó por revitalizar “... su gestión, que el deterioro que había sufrido por razones fundamentalmente estructurales era de tal gravedad, que ninguna voluntad política podía, por sí misma, recuperarlo. La crisis del sistema político había llegado a tal grado de avance, que lo único que podía hacer la burocracia política para adecuarse a las actuales condiciones del capitalismo mundial y mantener una relativa autonomía era {...} inventarse {una} semejanza con un régimen socialdemócrata de nuevo tipo”.<sup>141</sup> En ese tenor el PRI descubrió que, en general, los resultados electorales no le eran favorables, percatándose de la disminución de su votación.

Los votos a favor del PAN se habían estancado. Las fuerzas políticas emergentes no hallaban formas de participación política ni electoral, y, en consecuencia, aumentaba el porcentaje de la abstención. El régimen de Luis Echeverría buscaría una alternativa que lo llevara por el camino de la conservación del sistema político. Evidentemente lo encontró en la vía electoral, aspirando a recuperar el apoyo y la imagen de un régimen sólido que garantizaría la estabilidad política. Decididamente el abrir la representatividad del poder político y afianzar el camino de la democratización del país, fue el propósito primordial. Resultó efectiva su intención, pues, recuperó en el terreno de la política el apoyo necesario

---

<sup>140</sup> Unzueta, Gerardo. Crisis política y sucesión presidencial. México, Ediciones de Cultura Popular, 1978, pp. 12-15.

<sup>141</sup> Rodríguez Araujo, Octavio, op. cit., p. 47.

para nutrirse de la legitimidad que le daba el sustento indispensable para fomentar las formas de control político que ejercería sobre la mayoría de la población<sup>142</sup>. La crisis política se desarrollaba y actuaba como factor activo ante la sucesión presidencial.

### **C. La ayuda económica a los partidos en la Reforma política**

El régimen de López Portillo concibió una reforma política cuya finalidad fue la ampliación de las libertades políticas como desenlace de los amargos hechos ocurridos en 1968 y 1971, de igual manera por la evidente crisis económica mundial cuyas repercusiones incidirían poderosamente haciendo más complicadas las condiciones para solucionar el clima desfavorable a México. Paralelamente a la instrumentación de esa reforma, se aplicaron medidas orientadas a estabilizar la economía, con base en una línea que combinaba dicha apertura política con una actitud de no hacer concesiones a las demandas sindicales, campesinas y populares, las cuales pudieran entorpecer el programa reordenador de la economía, suscrito con el Fondo Monetario Internacional en diciembre de 1976.<sup>143</sup> Esa decisión se esforzaría por recobrar el apoyo necesario de los empresarios.<sup>144</sup>

La reforma política anunciada en este régimen (al igual que el régimen de Echeverría) aspiraba, sin duda alguna, a salvar los límites democráticos del desarrollo capitalista mexicano.

---

<sup>142</sup> Diversas opiniones se vertieron al respecto. Por ejemplo Rodríguez Araujo enfatiza la necesidad de la negociación entre el gobierno de Echeverría y las diversas fuerzas políticas y los sectores conservadores del capital para avalar el nuevo espectro de la representación política, avalando un régimen que utilizaría una represión selectiva y una solución antidemocrática a la crisis política, bajo condiciones objetivas impuestas por el capital. *Op. cit.* pp. 48-49. Pero también se trataba de la crisis del sistema de partidos y del sistema electoral, de la inoperancia de las elecciones manifestándose en la derrota del electoralismo institucional a manos de la abstención. Unzueta, Gerardo, *op. cit.*, pp. 16-17.

<sup>143</sup> El convenio sometió al país a una política de estabilización, ésta hizo recurrir a los créditos vía endeudamiento externo, sujetándose férreamente al gasto público. Un análisis más completo de la crisis económica de los setenta se puede encontrar en 1979. *¿La crisis quedó atrás?*. Taller de Coyuntura de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía de la UNAM, México, ACERE-Economía Informa, 1980.

<sup>144</sup> Rodríguez Araujo, Octavio, *op. cit.*, p. 49.

Con esas acciones se pensó recomponer el juego político que distaba mucho de reflejarse en el ambiente político, sobre todo, con los partidos políticos registrados. La reforma política se caracterizó por un cambio constitucional en los requerimientos legales para el registro de los partidos nacionales. El sistema electoral no actuaba como desfogue a la crisis política, sino como un impedimento para el avance en la vida nacional y la legislación electoral, se encontraba en franca "... contradicción con las necesidades del desarrollo político nacional".<sup>145</sup>

Con ello la reforma política no sólo era la inclusión de nuevos partidos, sino la renovación que tendría que darse en el PRI, señaladamente, en función de una mayor democratización en sus filas y por una revisión de su perspectiva política, sin que ello apuntase a un peligro por la pérdida de la hegemonía y el predominio. En lo electoral, los exiguos porcentajes de votos mostraban el desprestigio del sistema político mexicano, puesto a prueba en diversas ocasiones, sin remontar cumplidamente esa circunstancia. El resultado se tradujo en un truncado interés por los procesos eleccionarios, y puntualmente la reforma política se planteó como una respuesta a dichos eventos, presentándose como una alternativa de reconstrucción a la crisis del sistema político mexicano que venía sucediéndose.

La reforma constitucional de 1977-78 creó la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), la cual surgió ante la emergencia por incorporar a grupos políticos, partidos de la oposición no registrados y marginados, a nuevos actores y fuerzas sociales quienes indudablemente representaban a sectores de la sociedad mexicana en el escenario político y electoral con la idea de revitalizar y legitimar al sistema político.<sup>146</sup> Se precisaba una transformación de las normas electorales para adecuarlas a la compleja realidad política, se pensaba la presencia de una oposición diversificada y relativamente autónoma que no

---

<sup>145</sup> Unzueta, Gerardo. *op. cit.*, p.24.

<sup>146</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1982, p. 11.

amenazará la permanencia del partido oficial para salvaguardar la credibilidad en el sistema electoral.

Dicha reforma introdujo cambios a los artículos constitucionales 41, 52, 54, 55 fracción III, así como el 60 párrafo tercero al quinto y el 97 párrafo tercero y cuarto. Estos cambios, sobre todo el artículo 41, el cual catalogaba a los partidos políticos como entidades de interés público, cuyas actividades deberían ser protegidas y estimuladas por el Estado, se conformaron el panorama propicio para el surgimiento de una regulación de los partidos políticos.<sup>147</sup>

La propuesta de reforma política consideraba que una vez adquirida la categoría de entidades de interés público, los partidos políticos requerían que el Estado otorgase los elementos mínimos suministrando recursos económicos para asegurar condiciones óptimas para su participación en el proceso político del país.<sup>148</sup> Esta modificación contuvo una serie de vacíos, lo cual permitió que el dinero fuera entregado de forma discrecional y acordando los montos en reuniones privadas por algunos dirigentes de los partidos. Hubo una interpretación metaconstitucional de la ley.<sup>149</sup>

En estas circunstancias la pretensión sobre la participación de los partidos implicaba que no sólo fuera durante las épocas de elección, sino la actividad de los partidos debería ser constante y permanente, su tarea sería promover la participación democrática de la población, en esta tarea serían el vehículo adecuado para llevarla a cabo.<sup>150</sup>

Para llevar a cabo esto fue realizada la adición de cinco párrafos al artículo 41 constitucional a efecto de materializar la constitucionalización integral de los partidos políticos en México, estableciéndose el concepto, la naturaleza, las prerrogativas así como las funciones de éstos, con el fin de

---

<sup>147</sup> Ibid., p. 12.

<sup>148</sup> Comisión Federal Electoral. Reforma Política. Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral. Audiencias Públicas, vol. I, abril-agosto 1977, p. 4.

<sup>149</sup> Martínez Cárdenas, Tania. Op. Cit P.39-40

<sup>150</sup> Ibid., p. 91.

promover la participación ciudadana en la integración de la representación nacional.

Como parte de estas reformas se promovió un sistema de prerrogativas, manifestando que en los procesos electorales deberían contar, en forma equitativa, con dicha ayuda para sus actividades.<sup>151</sup> Elementos mínimos recibidos en especie y en tiempo gratuito en radio y televisión. Esencialmente la reforma política de 1977 contribuyó, para la aplicación formal del financiamiento público para los partidos políticos.<sup>152</sup>

Artículo 48. - Los partidos políticos tendrán las siguientes prerrogativas.

- I. Tener acceso en forma permanente a la radio y la televisión;
- II. Disponer de los medios adecuados para sus tareas editoriales;
- III. Contar en forma equitativa, durante los procesos electorales, con un mínimo de elementos para sus actividades, encaminadas a la obtención del sufragio popular;
- IV. Disfrutar de franquicias postales y telegráficas que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones”

Es de suyo importante decir que se presentaba un criterio para la distribución. También se conservaban las exenciones de impuestos, que databa desde 1963, al tiempo que se ofrecía a los partidos una nueva prerrogativa: el recibir papel para sus publicaciones, así como un número mínimo de carteles y folletos durante las campañas para que el electorado tuviese la información básica sobre los candidatos a elegir.<sup>153</sup>

Formalmente quedó instituida la ayuda económica de los partidos políticos para sus actividades electorales. Esta modalidad de apoyo presumiblemente contribuiría a la disminución considerable de la desigualdad entre los partidos, incluso, luchar contra la corrupción y el

<sup>151</sup> Artículo 41 Constitucional. Párrafo quinto. 1978.

<sup>152</sup> “Artículo 48. -. Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, Diciembre de 1977.

<sup>153</sup> Lujambio, Alonso. Dinero y democratización. El financiamiento y la fiscalización de los partidos políticos en la transición mexicana a la democracia. 1988-2000, en [www.ife.org.mx/seminario/ponencias/](http://www.ife.org.mx/seminario/ponencias/), 16/07/01, p. 3.

clientelismo, pero sin aprovechar la situación para edificar la idea de la manutención de éstos por parte del Estado. Todo sirvió de fundamento legal para que se emprendiera, el suministro de recursos efectivos al PRI, partido que si recibía el apoyo económico a través del gobierno federal. Se formuló la equidad en los procesos electorales y se amplió la representación política para la oposición como respuesta al autoritarismo priísta. Bajo ésta ley la entrega del dinero fue pródigamente, sin embargo, por su ambigüedad no se especificó que se entendía por equidad, ni tampoco se determinó propiamente, cuáles serían los recursos con que contarían los partidos.

Por consiguiente, este mecanismo preliminar de financiamiento público, formal, fue esencialmente indulgente a las reglas de cada uno de los partidos al permitir a éstos que, siendo beneficiados por esos recursos estatales, no tuviesen que rendir cuentas de la utilización (o mala utilización) del financiamiento a nadie y, de hecho, no se conoce a ciencia cierta el monto de los recursos recibidos como resultado de esa reforma.<sup>154</sup>

**Cuadro 5**

<b>AÑO</b>	<b>REGLAMENTACION</b>	<b>REFORMA</b>
1972	Ley Electoral Federal	Se redujo el porcentaje de votación para adjudicarse puestos de representación de 2.5% al 1.5%. Se redujo la edad para acceder a diputaciones y senadurías.
1973	Ley Federal Electoral	A las prerrogativas de exención de pagos fiscales se añadieron las franquicias postales y telegráficas. Se incluyó, como parte del financiamiento indirecto, el acceso gratuito de los partidos a la radio y televisión en los periodos de campaña.
1977-78	Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales	El régimen recurre a la Reforma Política ante las contradicciones políticas. Se otorga el derecho al voto a los 18 años. Constitucionalmente se cataloga a los

<sup>154</sup> Ibid. p. 4.

		partidos políticos como entidades de interés público y sus actividades deberán ser estimuladas por el Estado, suministrándoles recursos económicos del presupuesto de egresos para su participación, no sólo durante las elecciones, sino de manera permanente, promoviendo un sistema de financiamiento público de forma equitativa con base en el número de votos obtenidos. También se contempló las aportaciones privadas en cantidades mínimas. No se mencionó toques para los gastos electorales ni rendición de cuentas.
--	--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Al tiempo de ser el financiamiento de los partidos un tema de suma complejidad, este primer planteamiento resultó, de manera comprensible, un cambio inacabado y de corta trascendencia. Efectivamente se estableció que los partidos contarían con un mínimo de elementos para llevar a cabo sus tareas, pero faltó establecer un sistema diáfano, tanto para la distribución de los fondos como para fijar cantidades toques para los gastos electorales y su consecuente rendición de cuentas, señalándose que el reparto de las prerrogativas, si no se mantenía equitativo, sería un elemento que acentuaría la desigualdad de condiciones entre los partidos para las elecciones.

Mas aparecieron opiniones distintas, las cuales pretendían el sostenimiento que los militantes debían sostener a sus partidos, aunque el Estado apoyaría a éstos "... por la vía de servicios cuantificables en razón del potencial electoral".<sup>155</sup>

Otras opiniones manifestarían su rechazo a la subvención económica hacia los partidos, como el Partido Acción Nacional, al argumentar que el voto no debería cotizarse en pesos y centavos, puesto que recibir dinero del Estado u otras fuentes, quizá no muy confiables,

<sup>155</sup> Comisión Federal Electoral, 1977, *op. cit.*, p. 134.

redundaría en la pérdida de la independencia política y económica de los partidos.<sup>156</sup>

Todo ello se discutía en el ambiente de apertura que comenzó a modificar el ambiente político. Muchas fueron las voces que se alzaron para cuestionar, proponer y defender las modificaciones pertinentes que deberían considerarse para cohesionar a la mencionada reforma política, cuyas pruebas de fuego serían la proximidad de los comicios federales y locales de 1982 y 1985.

#### **D) Reformas constitucionales de 1986 y el Código Federal Electoral de 1987.**

Durante ocho años, desde la reforma de 1977, no sucedió, electoralmente hablando, eventos significativos. Para la década de los ochenta prevaleció un sistema de partidos en el cual la presencia del partido hegemónico seguía presentándose como la figura de cohesión política, sin embargo ya se perfilaba una situación de ascenso y el incipiente interés de los ciudadanos en los asuntos políticos, pero, de igual manera, significó el comienzo de una etapa crítica para el sistema de partido mayoritario. Las elecciones para gobernador en Chihuahua, en 1986, expresó el agotamiento histórico de la política electoral del régimen priísta, pues la inconformidad ciudadana se manifestó frente al abuso y las irregularidades.

Con fecha 15 de diciembre de 1986 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las reformas a los artículos 52, 53, 54 primer párrafo y fracciones II, III y IV; el 56, 60 y 77 fracción IV de la Constitución dando origen al Código Federal Electoral en sustitución de la LFOPPE, promocionando llevar a cabo una auténtica reforma política buscando

---

<sup>156</sup> Ibid, p. 107.



trascender hacia la consolidación del proceso de reformas político-electoral iniciado en 1977.<sup>157</sup>

En lo concerniente al financiamiento se destaca su regulación, entre otras cosas, racional el suministro de recursos en tres entregas anuales, estimulación económica a los partidos para el desempeño y función de divulgación política e ideológica, se establece que la parte de la dieta de los diputados de cada partido sea entregada a su organización de militancia. Así las cosas en los cambios y modificaciones en la normatividad electoral.

Para hacer frente al ambiente electoral de abusos e irregularidades sucedidos a finales de la década de los setenta y en los años ochenta, apareció la necesidad de revisar y reformar la legislación electoral. Ante esto se discutió y aprobó un nuevo Código Federal Electoral introduciendo modificaciones tanto al sistema electoral como al régimen de financiamiento. Se le asignó al sistema electoral la característica de sistema mixto con dominante mayoritario para garantizar estabilidad y eficacia del órgano legislativo, otorgándole la mayoría relativa o absoluta al partido que obtuviese la mayor cantidad de votos sin recurrir a condicionantes que pudiesen mermar la representación de la mayoría y minoría.<sup>158</sup>

En principio se modificó el mecanismo para la elección de la Cámara de Diputados, aumentándose de 100 a 200 diputados de representación proporcional, pasando de 400 a 500 diputados. Esta modificación, entre otros efectos, resultaría relevante para la asignación del financiamiento público.

En este tenor, la reforma electoral de 1986 impulsada por el presidente Miguel de la Madrid en realidad mantuvo incólume las ya viejas costumbres y características: conservación de los procesos electorales a favor del gobierno y su partido, también prevalecieron condiciones desiguales en la competencia electoral entre los partidos, pero las distintas

---

<sup>157</sup> Andrea Sánchez, F., 1987, *op. cit.*, p. 115.

<sup>158</sup> Código Federal Electoral, junio 1987, p. 40.

fuerzas políticas proponían la ampliación de las garantías de los partidos políticos y candidatos durante el proceso electoral, la ampliación de las prerrogativas y la revisión en la legislación electoral para establecer un sistema de financiamiento público que precisaba la vida política del país.

En el Código Federal Electoral se establecieron cambios respecto del financiamiento para los partidos políticos. Con esa reforma se sustituyó al anterior sistema de prerrogativas por el financiamiento público. Se instauró un capítulo que introdujo un sistema de financiamiento público complementario a los ingresos que obtuviesen, tanto de sus afiliados y de sus organizaciones, como de las actividades que desarrollasen en las actividades definidas por la ley como entidades de interés público.

Hubo avances, pues ahora, el elemento esencial para fijar el monto del financiamiento a distribuir entre los partidos con registro sería a partir del costo mínimo por campaña para diputado de mayoría registrados para cada elección<sup>159</sup> y de acuerdo al número de votos obtenidos en la última elección de diputados de mayoría relativa. La otra parte sería distribuida conforme al número de curules ganados mediante la división del total de votos entre la votación nacional registrada. Asimismo el financiamiento se repartiría en tres anualidades y no tendrían derecho al apoyo económico los partidos quienes no obtuvieran el 1.5% de la votación nacional. Todo esto quedó establecido en el artículo 61 del Código Federal Electoral del año de 1987. Las tres anualidades serían repartidas durante los siguientes tres años: primero 20% del total; la segunda 30% y, por último, 50% de acuerdo al calendario aprobado por la Comisión Federal Electoral.<sup>160</sup>

En esta reforma se señaló que esa iniciativa percibía el financiamiento público como un complementario a los ingresos de los partidos y a sus diversas actividades, se ganaba en certeza respecto del financiamiento público directo otorgado de manera proporcional a su

---

<sup>159</sup> Código Federal Electoral, artículo 61, fracc. II y III.

<sup>160</sup> Las tres anualidades serían repartidas durante los siguientes tres años: primero 20% del total; la segunda 30% y por último 50% de acuerdo al calendario aprobado por la Comisión Federal Electoral. Código Federal Electoral, Artículo 61, fracc. V y VI.

fuerza política por el Estado, se proponía basarse en los principios de equidad y justicia.

El Código Federal Electoral estableció un mecanismo concreto para la asignación de los recursos económicos. A diferencia de la LFOPPE, se consideraba que por su función como entidades de interés público requerían de ese apoyo. Por ello se precisó un sistema para la distribución de los recursos que necesitaban, sería de manera proporcional a su fuerza electoral de cada uno de los partidos. No obstante, no quedó todo resuelto ya que existía un resquemor por la asignación de los recursos a discreción. La causa: la mitad del financiamiento sería distribuido en razón del porcentaje de votos obtenidos en la última elección federal, estableciéndose una suerte de proporcionalidad. La otra mitad se distribuiría en función del número de diputaciones federales obtenidas por cada partido, así la Comisión Federal Electoral definiría el financiamiento con base en la conformación del sistema de mayoría (300 escaños) o al sistema de representación proporcional (200 escaños). En este panorama el PRI se adjudicaba el decidir la distribución del financiamiento en función de las características políticas prevalecientes. De esto último se desconoce dato alguno, jamás se publicó por parte de la Comisión Federal Electoral, el cómo se determinó el monto del financiamiento público, no hubo una asignación transparente, ni fue del conocimiento público.<sup>161</sup>

También se reservó el cómo definir el porcentaje de incremento que sufriría la segunda y tercer entrega del financiamiento, en especial, en vísperas de la celebración de elecciones cada tres años, sin que se estableciese un criterio formal para determinar los posibles incrementos.

Entre tanto se observó una mejora legislativa al incluir la obligación de los partidos de informar anualmente ante la Comisión Federal Electoral del uso y destino que tenía el financiamiento público: la rendición de cuentas. Sin embargo dicha obligación aparecía muy ambigua, pues no

---

<sup>161</sup> En esto la Comisión Federal Electoral tenía que decidir; el problema se suscitó por cuanto el PRI tenía mayoría con sus 16 representaciones; Cfr. Lujambio, Alonso, *op. cit.*, pp. 4 y 5.

presentaba procedimientos, condiciones y sanciones en relación con el empleo del financiamiento, sólo se observaba en la fracción VIII la invitación a justificar dichos gastos.<sup>162</sup>

Esta reforma no se plasmó en todo su rigor, pues no se estableció una estricta autoridad para llevar a cabo la fiscalización respecto del cumplimiento de la normatividad. Por ello, en relación con el financiamiento público otorgado a los partidos políticos, entre 1987 y 1988, no quedó constancia alguna de la obligación de entregar informes sobre el destino de aquel dinero. Aunque dicho informe y la rendición de cuentas no incluirían la información del financiamiento privado, ni se estableció qué autoridad revisaría el informe y la documentación soporte. Así no hubo ocasión para determinar si hubo un buen uso de los recursos públicos, tampoco la ocasión para instrumentar sanciones a conductas indebidas.

En el último proceso electoral de la década de los ochenta dio cuenta de una crisis en el partido oficial, apareció una sociedad participativa que demandó una intervención ciudadana en la acción democratizadora y en el fortalecimiento de un creíble sistema de partidos. También hizo acto de presencia una oposición reconstituida y en ascenso necesitada de elecciones competitivas y transparentes, así como de triunfos electorales en diversas regiones del país con la intención de marcar a las elecciones con una etapa diferente para dejar atrás la incipiente participación e interés en ellos. “La política de financiamiento público implantada en 1987 benefició al PRI en la medida que se justificaron legalmente parte de los recursos del erario que utilizaba y al mismo tiempo se comenzaron a limitar y orientar de forma estratégica para quienes entonces el sistema político comenzó a situar en el ámbito institucional como los principales actores de la escena política: los partidos.”<sup>163</sup>

---

<sup>162</sup> Idem.

<sup>163</sup> Martínez Cárdenas, Tania. Op.cit. p.81

Bajo esos acontecimientos se arribaría al proceso electoral de 1988, sin transparencia en los mecanismos de financiamiento público y, obviamente, sin mecanismos transparentes de fiscalización de los recursos públicos de los partidos. Las elecciones de julio de 1988 fueron un factor determinante para convertirse en una forma central de participación política, queriendo garantizar equidad, objetividad y transparencia en los procesos electorarios. Este momento la política electoral representaría un elemento sustancial en el proceso de transición hacia la democracia, proceso que ya había iniciado en 1977 con la reforma política impulsada desde la Secretaría de Gobernación<sup>164</sup>. Después de las críticas y criticadas elecciones de 1988 se perfilaron un camino para remontar las denuncias del uso de recursos estatales por el PRI y se completó una adecuación de los mecanismos de financiamiento. Se promovió una reforma que estableciera límites al gasto electoral y transparencia en el uso del financiamiento en las campañas electorales.<sup>165</sup>

En cuanto al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990, éste no introdujo disposición alguna relativa al financiamiento privado ni a la revisión de la totalidad de los recursos de los partidos. Pero incluyó dos nuevas figuras del financiamiento público: otorgar cada año el equivalente al 50% del ingreso anual de sus diputados y senadores, de otra parte, el IFE reembolsaría a los partidos políticos el 50% de sus gastos realizados para financiar las denominadas “actividades específicas”. El resto de las prerrogativas no cambiaron en absoluto, respecto de la ley electoral de 1987.

Estas circunstancias, como antecedente, fueron el contexto que dio dimensión a los comicios a partir de 1991. Es conveniente considerar que a raíz del azaroso proceso de 1988 fue ineludible seguir efectuando reformas a la Constitución y elaborar un nuevo código electoral donde participasen la mayoría de los partidos.

---

<sup>164</sup> Woldenberg, José. *La construcción de la democracia*. México, Plaza & Janés, 2002. p.82

<sup>165</sup> Código Federal Electoral, Artículo 61, párrafo VIII.

También se valoraba en sus justos términos la presencia de una sociedad cada vez más consciente de los efectos producidos con su participación, en particular, en los procesos electorales, aunque, presumiblemente, dicha participación activa de la sociedad iba en aumento más allá de las propias elecciones. Por otra parte, la mediación del funcionamiento y operatividad de las instituciones electorales respecto de lo suscitado en los siguientes procesos electorales respondió a lo requerido en la presentación de reformas para seguir en un proceso de perfeccionamiento del sistema electoral mexicano y de ello proporcionar las nuevas condiciones en la competitividad electoral.

Cabe señalar que la sociedad mexicana, su economía, sus instituciones políticas y su cultura comenzaron a experimentar cambios encaminados a una transformación del quehacer político. Ello a lo largo de las últimas décadas ha permitido alimentar procesos políticos y electorales –notorio a partir de 1991- cuya trascendencia ha implicado que rebase lo meramente electoral en el acrecentamiento cotidiano hacia la democratización en el México Contemporáneo.

En este periodo de irrupción de la economía liberal motivó que hubiese una adecuación en el ámbito de la política. El PRI redefinió su política clientelar y de cooptación y lucro con los puestos de representación política, así como del uso de los recursos del Estado. “En el curso de esta transformación el Estado no perdió su función como proveedor de recursos públicos, sino que la adaptó al nuevo escenario económico y político de transformación desde un sistema de partido de Estado a uno multipartidista”.<sup>166</sup>

Presumiblemente los avances institucionales y los cambios de percepciones y comportamientos de los actores políticos variaron notoriamente y se adecuaron a las nuevas formas de cooptación política;

---

<sup>166</sup> Martínez Cárdenas, Tania.. *Op. Cit.* p.72. Es interesante como Tania Martínez aborda la influencia de la crisis económica de la década de los ochenta y su repercusión en el quehacer político, así como en el financiamiento público, el uso de los recursos estatales y la redefinición de la política clientelar del PRI con bastantes datos interesantes y aleccionadores.

más selectivas, ordenadas y estratégicas como el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) instrumentado por Salinas de Gortari, forzó al PRI a restringir y modificar el uso de recursos oficiales<sup>167</sup>. En cuanto a lo electoral mejorarían las condiciones de competencia,<sup>168</sup> aunque ello no garantizaría un desarrollo integral del país. En esta tónica surgió el Instituto Federal Electoral (IFE) en agosto de 1990. Dicho Instituto generó expectativas sobre su funcionamiento,<sup>169</sup> pero, sobre todo, cómo se desarrollarían los procesos electorales. Al expresarse la voluntad ciudadana mediante el sufragio como fuente legítima para el otorgamiento de representación, era indispensable asegurar que las elecciones se llevaran a cabo con imparcialidad, en beneficio de los derechos de los ciudadanos y partidos políticos.

Por ello la aparición de ese organismo, sus facultades y atribuciones, y el espacio que la ley le otorgaba a la intervención de los partidos y la sociedad en la conducción y vigilancia de las elecciones, se apostaba, al menos en teoría, a la posibilidad de celebrar elecciones limpias y creíbles para darle transparencia y legalidad a los triunfos electorales en la oportunidad de opacar los anteriores, en especial el del año de 1988.

En el ámbito de la competencia electoral la legislación modificada reconocía, como ya lo había hecho desde 1977, a los partidos políticos como entidades de interés público, con derechos y obligaciones establecidas con la ley, asimismo se mantuvo la fórmula de la

---

<sup>167</sup> Ibid. P. 74

<sup>168</sup> Núñez Jiménez, Arturo. El nuevo sistema electoral mexicano, México, FCE, 1991.

<sup>169</sup> Al IFE se le concibió como un organismo público autónomo, destinado a la conducción de los procesos electorales. “Los fines del Instituto son los siguientes: 1) Contribuir al desarrollo de la vida democrática; 2) fortalecer el régimen de partidos; 3) integrar el Registro Federal de Electores; 4) asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos políticos-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones; 5) garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión; 6) velar por la autenticidad y efectividad del sufragio y 7) coadyuvar en la promoción y difusión de la cultura política”.

La legislación relativa establece que todas las actividades del Instituto Federal Electoral se regirán por los principios de certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad. Cfr. Ibid., Pp. 107-111; también puede consultarse [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx)

representación proporcional como el procedimiento consensado para la elección de los representantes populares.

Ante dichas condiciones el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) de 1991 determinó cambios referentes a las condiciones de competencia electoral:

1) las relacionadas con la participación; 2) las relacionadas con los recursos que contarían los partidos para su participación, y 3) las referentes a la vigilancia de los procesos electorales.<sup>170</sup>

En cuanto a la participación eleccionaria el Código recupera el otorgar el registro condicionado de acuerdo al resultado de la elección inmediata, siempre y cuando los partidos reunieran los requisitos para adquirir posteriormente su registro definitivo.<sup>171</sup>

Con respecto a los recursos financieros se precisó en el COFIPE que los partidos recibirían financiamiento de acuerdo con cuatro criterios:

- 1) por actividad electoral (determinado por el número de candidatos propietarios presentados por el partido para diputados de mayoría relativa y senadores para la elección);
- 2) por actividades generales como entidad de interés público;
- 3) por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores hayan de aportar para el sostenimiento de sus partidos, proporcionándoles el 50% del ingreso anual que por concepto de dietas percibirían sus diputados y senadores;
- 4) por sus actividades específicas tales como capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como tareas editoriales.

---

<sup>170</sup> Diario Oficial de la Federación, del 15 de agosto de 1990.

<sup>171</sup> El COFIPE otorgaba voz pero no voto a los representantes en las comisiones del IFE. También gozaban del capitulado de prerrogativas, entre ellas, gozaban del régimen fiscal y franquicias postales como los partidos con registro definitivo, con acceso a la radio y televisión y contaban con el 50% del apoyo presupuestal que el IFE otorgaba a los partidos en el rubro de gastos generales.



Constitucionalmente se obligaba al Estado a proteger a los partidos y asegurarles las condiciones indispensables para sus actividades. Destacando el mandato para que tuviesen acceso en todo momento a los medios de comunicación, a fin de poder difundir sus planteamientos y posiciones partidistas.

Podemos observar que si bien los partidos políticos percibían un financiamiento de acuerdo con su fuerza electoral, establecido en la legislación de 1987, se aprecia una innovación en el COFIPE, la cual consistía en considerar dos conceptos más por medio de los cuales recibirían montos iguales: por actividades generales y para sus actividades específicas.<sup>172</sup>

No obstante la pretensión en la ley de una competencia electoral justa, éstos y otros elementos no garantizaban ni garantizaron la igualdad en la competencia; sólo se ofreció a las fuerzas políticas mejores condiciones o mejores medios para realizar sus campañas electorales, aunque en la realidad política distó de llevarse a cabo, pues, simplemente, no todos los partidos participantes en los comicios inmediatos tenían circunstancias para acogerse a los recursos establecidos en el COFIPE, ya que su rendimiento óptimo estaba de acuerdo a sus alcances y posibilidades de acción y cobertura.<sup>173</sup>

Al mismo tiempo las críticas hechas al gobierno por parte de la oposición fue el pregonar que tal competencia electoral entre los partidos era muy desigual debido a las cantidades de recursos destinados al PRI. La percepción de la desigualdad en la competencia se hallaba determinada por diversos factores los cuales se sabían de utilidad y parcialidad para el partido en el poder, a saber: la ayuda recibida por el PRI por parte de las dependencias públicas; acceso y preferencia de los medios masivos de

---

<sup>172</sup> Nuñez, J., Arturo, *op. cit.*, pp. 76-97.

<sup>173</sup> Sánchez Gutiérrez, Arturo, comp. *Las elecciones de Salinas. Un balance crítico a 1991*. México, FLACSO-Plaza y Valdés editores, 1992, pp. 11-23.

comunicación en la difusión de la campaña del PRI, debido a simpatías políticas de sus propietarios, “... en la identificación pública de políticas sociales como el Programa Nacional de Solidaridad con las tareas partidarias, el apoyo del PRI en viejas estructuras corporativistas y clientelistas para contar con el personal y representantes en todos los procesos electorales”.<sup>174</sup>

**Cuadro 6**

<b>AÑO</b>	<b>REGLAMENTACION</b>	<b>REFORMA</b>
1986-87	Código Federal Electoral	Se raciona el financiamiento en tres etapas anuales. Se estimula a los partidos para la actividad de divulgación política e ideológica. Parte de la dieta de los diputados de cada partido sería entregada a su organización política. El monto del financiamiento se asignaría a partir del costo mínimo por campaña para diputado de mayoría. La mitad en razón del porcentaje de votos en la elección inmediata. La otra mitad en función del número de diputaciones obtenidas. Los partidos que no obtuviesen el 1.5% de la votación nacional no tendrían derecho de apoyo económico. La Comisión Federal Electoral definiría los porcentajes de incremento. Se establece un informe anual de rendición de cuentas (Art. 61. Se aumentó la representación proporcional de 400 a 500 diputados.
1990	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE)	Se incluyeron dos nuevas formas de financiamiento: la entrega del 50% del ingreso anual de diputados y senadores, y el apoyo para las “actividades específicas”. Se establece una forma novedosa de reparto: 90% en proporción a los votos obtenidos por los partidos con el 1.5% de la votación total y el 10% de manera igualitaria (Art. 49). Nace el IFE
1991	Código Federal de Instituciones y	Se precisan los criterios para recibir financiamiento público: a) por actividad

<sup>174</sup> Ibid., p. 21.

	Procesos Electorales (COFIPE)	electoral; b) por actividades generales; c) por subrogación del Estado de las contribuciones de legisladores y, d) por actividades específicas. Constitucionalmente se mandata el acceso en cualquier momento a los medios de comunicación.
--	-------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

### **E) El financiamiento público a los partidos y el COFIPE, 1993-1997.**

Más adelante en 1993 y 1994, la reforma electoral implicó una discusión amplia, llevándose a cabo foros y seminarios en donde se comentaron y analizaron a profundidad varios temas de oportuna relevancia que habrían de integrar las variaciones a la legislación electoral. Entre los tópicos objeto de las deliberaciones se encontraba el del financiamiento. Las ideas expuestas fueron generosas en su diversidad y pluralidad.

El COFIPE de 1993 integró ajustes con los que todo sistema de financiamiento a los partidos debiese contar: financiamiento público, reglamentación y límites a las aportaciones del financiamiento privado (para personas físicas 1% y para las personas morales 5% del monto total del financiamiento público a lo largo de un año, y anualmente se recibirían aportaciones anónimas hasta una cantidad equivalente al 10% del financiamiento público total de un año) prohibiciones en materia de aportación, en dinero o en especie, procedentes de la administración pública en los niveles federal, estatal y municipal, a las empresas de carácter mercantil, a quien viviera o trabajara en el extranjero, a ministros de iglesias de cualesquiera religión o secta y a partidos o personas físicas o morales extranjeras, informes, órganos de fiscalización, acceso a la radio y televisión, límite de gastos de campaña y sanciones.

Colateralmente en la legislación se estableció la creación, de forma eventual, de una Comisión de Consejeros del IFE, cuya atribución sería recibir, auditar y dictaminar los informes, proponer al Consejo General las

disposiciones reglamentarias para ser observadas por los partidos políticos en relación con la contabilidad y la presentación de informes.<sup>175</sup> Estas adecuaciones representaron un incremento en los recursos públicos para los partidos, destacadamente para la oposición.

**CUADRO 7**  
**Financiamiento público 1992**

PAN	\$14,218,434.32	16.50%
PRI	\$44,430,206.80	51.525
PRD	\$9,312,583.55	10.80%
PPS	\$5,142,179.16	5.96%
PFCRN	\$7,833,769.68	9.095
PARM	\$45,254,687.47	6.09%
Total	\$86,191,860.98	100.00%

**CUADRO 8**  
**Financiamiento público 1993**

PAN	\$20,624,578.81	15.725
PRI	\$66,506,923.95	48.38%
PRD	\$12,903,092.32	9.53%
PPS	\$6,120,029.87	4.18%
PFCRN	\$10,225,337.44	7.23%
PARM	\$6,190,277.29	4.58%
PDM	\$4,201,801.64	3.44%
PT	\$4,201,801.64	3.44%
PEM	\$4,201,801.64	3.44%
Total	\$135,175,644.30	100.00%

Fuente: Instituto Federal Electoral. Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos. *www.ife.org.mx*

<sup>175</sup> COFIPE. Artículo 49-b, 1994. Para 1996, la reforma determinó que dichas funciones de la Comisión pasaran de tener carácter temporal a permanente, encargándose de fiscalizar las finanzas partidarias y con atribuciones legales para solicitar y realizar, tanto informes como auditorías más allá de las anuales.

Es interesante destacar los aspectos con los que se comenzaba a nutrir la legislación electoral. Sin embargo, hacía falta puntualizar varios puntos polémicos, entre ellos cómo sería la presentación de informes anuales y de campaña, revisión de los informes por la Comisión de Consejeros, observaciones y aclaraciones de los partidos, elaboración de dictámenes, discusión y aprobación de los dictámenes en el Consejo General del Instituto Federal Electoral, publicación de dichos dictámenes y reacción de la opinión pública. Toda esta tónica en la que se presentaba la normatividad electoral con todas sus modificaciones, estaba imbuida bajo un escenario internacional donde se observaban tres cuestiones: 1) mayor presencia del financiamiento público en los partidos, 2) reglamentación del financiamiento privado y 3) mayor transparencia de la vida financiera partidista.

De hecho quedó prohibido el financiamiento proveniente de los poderes federal, estatal, de los ayuntamientos. De la misma manera de las entidades públicas, de extranjeros, de los ministros de culto y de empresas mercantiles. Obligándose, asimismo, a los partidos a presentar sus respectivos informes. Para los casos de infracción se llegó al acuerdo de imponer sanciones a la violación de la ley en cuanto a topes de campaña, malos manejos y aportaciones privadas, las cuales van desde penas administrativas, algunas podían ser deducibles del financiamiento público recibido anualmente por los partidos, hasta la pérdida de registro en casos de reincidir o de gravedad mayor.

La situación que prevaleció en 1994, año electoral, se destacó por enfrentar uno de los grandes retos: cómo resolver el problema para reposicionar la confianza electoral frente a los mexicanos como un rasgo modificador de la cultura política nacional. Situación en vísperas de los comicios no fue conseguida a la primera oportunidad. Así el debate se centraría en la realización de cambios al COFIPE, esencialmente en dotar de autonomía a los órganos electorales, condición inaplazable para que los subsecuentes procesos electorales fuesen imparciales y transparentes.

Por ello los rasgos más relevantes que llegaron a distinguir a las elecciones de 1994 y sentenciaron su desenlace, fueron el que los órganos electorales, por primera vez, se encontrarían bajo el control ciudadano.<sup>176</sup> Sin duda alguna uno de los avances logrados por las reformas previas a las elecciones de agosto de ese año fue el relativo al financiamiento de los partidos bajo las modalidades de a) financiamiento público, b) financiamiento por militancia, c) financiamiento por simpatizantes, d) autofinanciamiento, y e) financiamiento por rendimientos bancarios, fondos y fideicomisos. Los partidos tendrían derecho al financiamiento público para 1) actividades electorales, 2) actividades generales como entidades de interés público, 3) por subrogación del Estado de las contribuciones que sus legisladores habrían de aportar al sostenimiento, 4) por actividades específicas, y 5) para el desarrollo de los partidos. Se creó la Comisión de Consejeros del IFE para auditar y dictaminar los informes y la contabilidad que cada partido estaba obligado a entregar.<sup>177</sup> De tal forma se legisló sobre los informes, órganos de fiscalización, acceso a la radio y televisión, límite a los gastos de campañas y posibles sanciones. Con base en esta ley el proceso electoral de 1994, fue el que inició el proceso de fiscalización de los recursos, aunque sólo haya realizado una revisión parcial y mínima.<sup>178</sup>

Por su parte, los partidos políticos establecían sus propuestas ante los electores en busca del voto, cada uno de ellos argumentaba sustancialmente sus puntos de vista. El PRD (Cárdenas) proponía la exigencia de un proceso electoral limpio, plena confiabilidad del padrón electoral y legalidad del funcionamiento político e imparcialidad de los medios concesionados de comunicación.<sup>179</sup>

---

<sup>176</sup> Fuerte fue la presión política de partidos de oposición y de la ciudadanía para modificar la estructura del IFE, introduciendo la figura de los Consejeros Ciudadanos, cuya tarea principal era organizar, vigilar y sancionar el proceso electoral del 21 de agosto de 1994. *La Jornada*, 19 de mayo 1994, p. 11.

<sup>177</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 18 de mayo de 1994.

<sup>178</sup> Woldenberg, José *Op. cit.* P.219

<sup>179</sup> *La Jornada*, p. 19, 22 de enero de 1994.

El PRI (Zedillo) proponía la transformación democrática de México con base en la participación ciudadana y el cumplimiento de las reglas de competencia y equidad democrática, así como la exigencia de una auditoría externa al padrón electoral.<sup>180</sup>

El PAN (Diego Fernández de C.) se manifestaba por un régimen electoral democrático; propuso la reducción a la décima parte el tope a los gastos de campaña, así como dar un trato de igualdad y equidad a los partidos políticos en todos los aspectos y promover una auditoría externa.<sup>181</sup>

De manera muy particular en lo que se refiere al tema del financiamiento, en el marco del Acuerdo por la Paz, la Democracia y la Justicia, el Consejo General del IFE aprobó un nuevo tope para gastos de campaña presidencial. Lo redujo de N\$732'048,583 a N\$134'460,156. A pesar de esa sustancial reducción, ningún partido de la oposición estuvo de acuerdo con el nuevo monto por considerarlo aún desorbitante.<sup>182</sup> Inicialmente se había propuesto un monto reducido de N\$181'924,954 para el financiamiento de los partidos. Dicho monto representaba la quinta parte de los 700 millones de pesos que había establecido el IFE no ciudadanizado.

Esa cantidad comprendía cinco rubros:

+actividades electorales N\$102'033,000

+actividades generales N\$25'508,000

+financiamiento por subrogación N\$27'400,000

+apoyo para actividades (educación, capacitación, investigación socioeconómica y tareas editoriales) N\$17'629,000

---

<sup>180</sup> Su propuesta de corte conservador, tuvo el acompañamiento del voto que expresó el temor a la violencia y al miedo, en donde estuvo presente la coerción y los apoyos, prestaciones de quienes sabían que PROCAMPO y PRONASOL eran inherentes al PRI, aparte de considerar la costumbre que votar por el PRI era sinónimo de patria. Cfr. González, Juan P. y González Graf, J. Coords. Los límites rotos. Anuario Político, México, Ed. Océano, 1995, pp. 137-182.

<sup>181</sup> Idem.

<sup>182</sup> Dicho monto representaba la quinta parte de los 700 millones de pesos que había establecido el IFE no ci

+para desarrollo de los partidos que no tienen voto en el IFE (PVEM, PDM y PT) N\$9'353,000".<sup>183</sup>

### CUADRO 9

#### Financiamiento publico a partidos políticos 1994

PARTIDO	ACTIVIDAD ELECTORAL	ACTIVIDAD GENERAL	SUBROGACIÓN DEL ESTADO	ACTIVIDADE ESPECIFICA	DESARROLLO PARTIDOS POLITICOS	TOTAL
PAN	18,845,757.61	2,834,271.06	4,076,700.00	3,209,219.67		28,966,248.34
PRI	65,553,759.81	2,834,271.06	19,080,240.00	11,956,198.62		99,424,469.49
PPS	2,112,540.65	2,834,271.06	539,280.00	1,944,560.90	1,700,562.64	9,131,215.25
PRD	8,423,748.25	2,834,271.06	1,966,620.00	7,459,345.12		20,713,980.43
PFCRN	4,806,519.58	2,834,271.06	1,033,620.00	4,795,345.99	1,700,562.64	15,170,319.27
PARM	2,291,432.32	2,834,271.06	674,100.00	2,438,772.85	1,700,562.64	9,939,138.87
PDM		2,834,271.06		2,098,285.99	1,417,135.53	6,349,692.58
PT		2,834,271.06		1,725,975.93	1,417,135.53	5,635,551.52
PVEM		2,834,271.06		1,384,144.87	1,417,135.53	5,635,551.46
TOTAL	102,033,758.2	25,508,439.5	27,400,560.00	37,012,149.94	9,353,094.51	201,308,002.21

Las cantidades son en Nuevos pesos. Fuente: IFE. Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos. [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx)

El PRI consideró satisfactorio el tope establecido, aunque advirtió que disminuirlo más provocaría una falta de eficacia y penetración de las campañas en la sociedad. PAN y PRD consideraron que dicha cantidad aprobada mantenía, todavía, a México por encima de lo que invierte en campañas políticas en América Latina y lo colocaba a la par de los países más ricos.<sup>184</sup>

<sup>183</sup> La Jornada, 8 de enero de 1994, p. 39.

<sup>184</sup> La Jornada, 28 enero 1994, p. 10.



En 1995 se siguió analizando, discutiendo y proponiendo mecanismos, cifras, reglas y condiciones mostrándose así un disenso en la inacabada reforma política y electoral.

Durante el segundo semestre de 1996 como resultado de las negociaciones entre las diversas fuerzas políticas, se actualizó la ley electoral con la intención de fortalecer un régimen de partidos más competitivos y garantizando condiciones de mayor equidad en la contienda electoral. Entre los asuntos que fueron objeto de negociación por parte de los partidos políticos nacionales con representación en el Congreso, fue lo relativo al financiamiento público. Las reformas a la Constitución fueron aprobadas por consenso aceptándolas en términos generales como fruto de diversas e intensas negociaciones previas. No así las reformas electorales por haber sido cuestionadas por las fuerzas políticas de oposición.<sup>185</sup>

Se precisó y reguló el acceso de los partidos a la radio y la televisión en periodos electorales. El tiempo de transmisión se distribuiría en un 30% de forma igualitaria y en un 70% en forma proporcional a su fuerza electoral.

En este rubro se facultaba a la Comisión de Radiodifusión del IFE para realizar monitoreos muestrales de los tiempos de transmisión sobre las campañas en los espacios noticiosos e informar al Consejo General del IFE con la intención de fomentar la participación equitativa en los medios de comunicación. Asimismo un reconocimiento a los partidos políticos y candidatos a ejercer el derecho de aclaración respecto de la información, cuando se considerase que la misma ha deformado hechos o situaciones referidas a sus actividades o persona.<sup>186</sup>

Como resultado de los cambios, en 1996, se prescribió a nivel constitucional que el financiamiento público prevaleciera sobre otros tipos de financiamiento partidista que permitía la ley.

---

<sup>185</sup> Véase el Capítulo III apartado A en el cual se pormenoriza el desenlace de la reforma electoral del año de 1996

<sup>186</sup> COFIPE, Artículo 47, párrafo 3 y 4; Artículo 48, párrafos 10, 11, 12 y 13. Diario Oficial de la Federación, 22 de noviembre de 1996.

Se redefinieron las modalidades de financiamiento público bajo tres modalidades:

- a) Sostenimiento de actividades ordinarias permanentes asignando el 30% en forma igualitaria y el 70% de acuerdo con el porcentaje de votación de los partidos con representación en el Congreso,
- b) Para gastos de campaña. En el año de elección se les otorgaría un monto equivalente al recibido para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes,
- c) La cantidad otorgada para sus actividades específicas como entidades de interés público no podrá ser mayor al 75% anual de los gastos comprobados en el año inmediato anterior por las actividades de educación y capacitación política, investigación y tareas editoriales.<sup>187</sup>

Se dispuso que los partidos políticos no recibiesen aportaciones anónimas ni provenientes de la banca, exceptuando las obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública. Las aportaciones en dinero realizadas por personas físicas o morales serían limitadas al 0.05% del monto total del financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes otorgado a los partidos en el año que corresponda. En cuanto a la aportación financiera de los simpatizantes, limitó a los partidos a no poder recibir aportaciones en dinero por una cantidad superior al 10% del total del financiamiento público por actividades ordinarias permanentes.<sup>188</sup>

La formalización de las funciones de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Consejo General, la dotó de atribuciones para designar, entre otras actividades, antes temporales, la fiscalización del manejo de los recursos de los partidos. Otras atribuciones serían la recepción, revisión y dictamen de los informes

---

<sup>187</sup> COFIPE, Artículo 49, párrafo 7.

<sup>188</sup> COFIPE, Artículo 49, 1996.

que debiesen rendir los partidos y agrupaciones políticas, así como la auditoría a las finanzas; ordenar visitas de verificación, en cualquier momento, con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes y dictaminar respecto a las auditorías, más allá de las estrictamente anuales. Así como remitir al Tribunal Electoral de la Federación los recursos de apelación que se hubieran interpuesto por parte de los partidos para considerar su resolución.

Se informaría al Consejo General sobre irregularidades o incumplimientos en que hayan incurrido los partidos políticos en el manejo de los recursos financieros para aplicar las sanciones conducentes.<sup>189</sup>

Se modificaba de manera precisa las reglas para determinar los topes de gastos en las elecciones de Presidente, senadores y diputados por parte del IFE al acordar y aprobar topes de campaña.

**Cuadro 10**

<b>AÑO</b>	<b>REGLAMENTACIÓN</b>	<b>REFORMA</b>
1993	Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales (COFIPE)	Con esta reforma se estableció la prohibición de aportar donativos, en dinero o en especie, a todos los entes públicos del país (federal, estatal o municipal), a las empresas de carácter mercantil, a quienes vivían en el extranjero, a ministros de iglesias, y límites a las aportaciones de las personas físicas (1% del total del financiamiento público) y de las personas morales (5% del total). Se legisló sobre informes, órganos de fiscalización, acceso a radio y televisión, límite de gastos de campaña y sanciones. Se creó, de manera eventual, una Comisión de Consejeros del IFE para recibir, auditar y dictaminar los informes y la contabilidad.
1996	Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales (COFIPE)	Se establece predominio del financiamiento público sobre el privado (Art. 41 Const.). El COFIPE estableció una forma más equitativa de reparto: 70% de forma proporcional a los

<sup>189</sup> COFIPE, Artículo 49-A y 49-B, 1996.

		votos y 30% de moso igualitario. Las aportaciones privadas de personas físicas y morales, ambas serían limitadas al 0.05% del monto total. Se redujeron notablemente los topes de campaña. Se hicieron permanentes las funciones de la Comisión de Consejeros encargada de fiscalizar las finanzas de los partidos, para solicitar informes y realizar auditorías.
--	--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

En suma, lo acontecido en la controvertida evolución del financiamiento de los partidos políticos mexicanos, así como de la fiscalización de sus recursos públicos, y posteriormente privados, se puede entender en el proceso mismo de la evolución de la normatividad y de las instituciones electorales, que provocó una expectativa de credibilidad al sistema político nacional; comprender que las grandes reformas estructurales y políticas en el proceso democrático se han dado vía la negociación y el acuerdo no entre las principales fuerzas políticas y el poder político, cuya pretensión ha sido, aunque de manera gradual, perfeccionar los mecanismos en vísperas de remontar la institucionalidad electoral, cada vez menos precaria para fomentar prósperamente un renovado proceder de la cultura política.<sup>190</sup>

El proceso de reformas electorales plasmado entre 1977 y 1996 ha pretendido, sumariamente, terminar con el régimen presidencialista de partido único, clientelar y autoritario, para promover un tránsito hacia un sistema plural de participación política, en el cual se crearían las instituciones, mecanismos y reglas hacia una equitativa competencia. En

---

<sup>190</sup> Sobresalen la reforma política de 1977, la reforma electoral de 1989, la de 1993 y 1994 y, de manera especial, la de 1996.

este sentido, el tema del financiamiento partidario, se fue atendiendo de manera interesada y paulatina hasta convertirse en un elemento sustancial de la discusión electoral y de la democracia.

De ello es perceptible que el financiamiento de los partidos ha intentado fortalecer el sistema de partidos, en una adecuación para impulsar la franca competencia política. Sin embargo, todavía falta un enorme trecho por recorrer con el afán de equilibrar y transparentar el uso y abuso de los recursos y fuentes de financiamiento en México.

## CAPITULO III

### EL FINANCIAMIENTO ELECTORAL EN MÉXICO

#### A. La reforma electoral de 1996. De la negociación al mayoriteo.

Cuando el gobierno de Ernesto Zedillo anunció en julio de 1996 la reforma constitucional en materia electoral, lo hizo destacando su aprobación con un “amplio consenso” por parte de los actores políticos protagonistas en la reforma. Acuerdos que expresaban un largo debate, esos acuerdos fueron:

- a) Organización y procedimientos electorales
- b) Los partidos y las agrupaciones políticas
- c) La nuevas condiciones de la competencia
- d) La justicia electoral
- e) Delitos electorales
- f) La integración de la representación política
- g) La reforma política del Distrito Federal<sup>183</sup>

No obstante, surgieron diferencias en los temas del financiamiento y en toques de campañas, medios de comunicación y coaliciones, orillando al momento de modificar el COFIPE a la pérdida de fuerza de ese consenso. El PAN y el PRD confrontaron propuestas y rechazaron la propuesta oficial respecto del financiamiento a los partidos. A su vez, el PRI ante esa circunstancia amenazó con aprobar, con su mayoría legislativa en la Cámara de Diputados, el reformado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Había la enorme intención de modificar la legislación electoral desde la mejor perspectiva para el PRI y el gobierno de Zedillo, propiciando la modificación a su favor de los acuerdos de Bucareli,<sup>184</sup> de la reforma constitucional y electoral. Esa búsqueda del

---

<sup>183</sup> Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José. La reforma electoral de 1996. Una descripción general. México, FCE, 1997. El texto es una revisión general y un balance histórico de esta reforma la cual fue producto de las nuevas condiciones recorridas por la denominada transición a la democracia.

<sup>184</sup> Las negociaciones llevadas a cabo en la Secretaría de Gobernación, entre los dirigentes de los partidos y coordinadores parlamentarios, se iniciaron en enero de 1995 y tendrían acuerdos sustanciales que originarían de forma inicial una reforma electoral consensuada.

consenso en casi dos años resultó una reforma constitucional aprobada por todos los partidos; si embargo en lo electoral hubo un desacuerdo en el financiamiento y la formación de coaliciones. La negociación y el consenso fueron unilateralmente rotos por la acción del PRI al votar mayoritariamente la ley electoral.

Había un consenso de reforma constitucional, pero en cuanto a la reforma electoral hubo un enfrentamiento ya que el PRI se asumió reticente a cumplir con los acuerdos establecidos y negoció en términos de perder lo menos posible del control político.

Las negociaciones se establecían en relación al asunto electoral, existía un arreglo para aumentar los recursos para el sostenimiento de actividades de los partidos y una distribución equitativa de los recursos públicos bajo dos modalidades de reparto: proporcional (70%) e igualitario (30%). También había un compromiso acerca de que el monto del financiamiento privado no excediera el 10% del financiamiento público. Por su parte, el acceso a los medios de comunicación y la integración de coaliciones fueron dos puntos conflictivos. Se llegó a un acuerdo al permitir que los tiempos del Estado en los medios de comunicación se dispusieran a los partidos de forma fragmentada y con una disminución en el costo de producción como lo propuso el PRD. Respecto a la coaliciones se aceptó que los emblemas de los partidos aparecieran en la propaganda y en las boletas de forma individual. Es de notarse los acuerdos superficiales y perfilados para no afectar al sistema de partidos mayoritario, en el cual el PRI, partido mayoritario, recibía un trato preferencial del gobierno.

La iniciativa presidencial para reformar el COFIPE fue modificada por los diputados priistas, con esto se cancelaba los logros de los partidos en las negociaciones en Bucareli, generando protestas de los diputados panistas y perredistas con una advertencia sobre la demora en el proceso democratizador y en los alcances que hubiera tenido una reforma por consenso. Se buscaría que los grupos parlamentarios conciliaran posiciones respecto del costo de las campañas políticas de 1997.<sup>185</sup>

---

<sup>185</sup> El Universal, 7 de noviembre 1996 p.1

El desacuerdo consistía en el rechazo del PAN y del PRD a la propuesta de asignar un monto de financiamiento por 2,000 millones de pesos por considerarla exagerada. Ese monto fue el motivo de la discrepancia ya perfilada desde las negociaciones en la Secretaría de Gobernación impidiendo el anhelado consenso. La discrepancia panista proponía 900 millones de pesos, el PRD formulaba que el financiamiento debía ser por 1000 millones de pesos, situación que ocasionó una áspera discusión y consecuentemente el voto en contra de la propuesta priísta.

Por su parte el PRI justificaba esa cantidad bajo el argumento que tenía que ser suficiente el apoyo económico para enfrentar conflictos, mucho más costosos, sobre la legalidad y legitimidad de los resultados electorales derivados de las aportaciones privadas a partidos y candidatos. Y, a su vez, señaló Santiago Oñate Laborde, dirigente nacional del PRI, que los partidos pueden ser vulnerados por la falta de presupuesto público suficiente y ser instrumentos del gran capital o convertirse en trampolín para la protección y auspicio de negocios ilícitos. Argumentó “No queremos un sistema de partidos débiles que queden a merced de quien tiene dinero [...] tenemos la necesidad de fortalecer el sistema de financiamiento a los partidos políticos [...] Requerimos partidos que no dependan de fuerzas económicas superiores, ni que los candidatos accedan a fondos procedentes de giros negros...”<sup>186</sup> Incluso explicó, el financiamiento que se proponía no era solamente para cuatro partidos sino para ocho, ya que también estaban representados en el Congreso el Partido Cardenista, el Partido Verde Ecologista, el Demócrata Mexicano y el Partido Popular.

La decisión opositora fue tajante. El PAN planteaba que los partidos no deberían utilizar recursos en exceso y votó en contra de la iniciativa y lamentó que el PRI sacrificará el consenso de las negociaciones entre los cuatro partidos políticos –incluido el Partido del Trabajo (PT)<sup>187</sup>- y la Secretaría de Gobernación por dar prioridad u proyecto de reforma y a un

---

<sup>186</sup> El Universal. 7 de noviembre de 1996, p.16

<sup>187</sup> El PT se sumó a la protesta afirmando que se había perdido la oportunidad de avanzar en el proceso de democratización y que el endurecimiento del PRI fue para conservar el poder y puestos estratégicos en los espacios políticos. Expresó y lamentó que el resultado de las negociaciones haya perfilado una reforma inconclusa y postergada. El Universal, 18 de noviembre de 1996. p.1,29



financiamiento electoral que no correspondía con la situación económica que vivía el país. De igual forma el PRD aseveró que no avalaría la iniciativa con un exceso en el gasto electoral, y sentenció que no era justo el 17% de aumento salarial en contraste con el incremento que se pretendía de casi un 600% en el financiamiento a los partidos. Consideró a la propuesta de reforma como parcial y un atentado contra el proceso democratizador.<sup>188</sup>

Durante la discusión de la reforma electoral, entre octubre y noviembre de 1996, fueron estos los temas más controvertidos entre los opositores y el PRI. Se tornó difícil conseguir compromisos y se tensaron las relaciones entre dirigencias de los partidos, el gobierno y, además, en el Congreso de la Unión, fracturando el consenso cuando se recurrió al mecanismo del mayoriteo priísta para aprobar la propuesta oficial acerca de los montos a los partidos.

El PRI decidió con su voto por mayoría aprobar el dictamen de modificación al COFIPE, cancelando de forma parcial los acuerdos logrados por los partidos, generando reprobación de los otros partidos, no sin advertir el riesgo que significaba esa decisión ante el proceso de transición democrática<sup>189</sup>

Pero, cuáles serían las consecuencias de esa mayoría priísta? La erogación de 2225 millones de pesos, como contribución al “desarrollo político de México” colocaba a las elecciones en México entre las más costosas del mundo. De acuerdo con esas cantidades, para 1997 cada voto emitido tendría un costo de 148 pesos frente al de otros países, por ejemplo en los Estados Unidos cuyo cálculo se situaba en 8.3 dólares en el mismo año.<sup>190</sup>

Con estos datos se perfilaban asimismo como las más caras desde 1978 año en que se otorga el financiamiento a los partidos, no a consecuencia del impacto inflacionario en la economía nacional, sino como resultado de una cerrazón del PRI por seguir fomentando un aparato

---

<sup>188</sup> El Universal. 8 de noviembre de 1996, p.14

<sup>189</sup> El Universal. 14 de noviembre 1996, p.1

<sup>190</sup> El Universal. 15 de noviembre de 1996, p.1, 20 y 21

burocrático político y electoral, montos excesivos destinados a los partidos políticos y una legislación electoral sin reformarse.

El monto destinado al financiamiento de los partidos, incluyendo el financiamiento para actividades permanentes, para gastos de campaña y por actividades específicas fue de 2,111 millones 494 mil pesos, es decir, el 47% del presupuesto del IFE quien gastaría 4,648 millones 417 mil pesos para el proceso electoral. Estas cantidades se vieron incrementadas debido a que las elecciones de 1997 fueron para renovar sólo el Congreso de la Unión.<sup>191</sup>

En efecto, cuánto costo la democracia representativa en ese año. Nada más por cada ciudadano en el padrón electoral se gastó 97.64 pesos. Calculado a partir de la fórmula establecida en la ley. Arrojó la cantidad de 540 millones 873,232 pesos por los 500 diputados; por los 128 senadores fueron 266 millones 414,674 pesos. Sumado a los 2,456 millones 229,200 pesos para el gasto corriente, la nada despreciable suma de 4,824 millones 188,538 pesos y 42 centavos fue el costo total del proceso electoral.<sup>192</sup> Cantidades muy alejadas de lo tratado por los partidos en las negociaciones previas a la reforma constitucional.

En una situación comparada el presupuesto electoral resultó ser superior al destinado a la Procuraduría General de la República -2538.9 millones-, al presupuesto de las Secretarías de Gobernación -2324.5 millones-, Relaciones exteriores -2190.7 millones-; Comercio y Fomento Industrial -1508.0 millones- ; Trabajo y Previsión Social -2180.0 millones. En relación al gasto social la confrontación hace más dramática el escenario. De cada peso gastado en el proceso electoral, 1.33 pesos se destinó al desarrollo social, es decir, el presupuesto electoral corresponde al 74% del presupuesto programado para el desarrollo social cuyo monto oscilaría en 6,527 millones de pesos.<sup>193</sup>

<sup>191</sup> Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José. La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas. México, Cal y Arena, 2005, p.457

<sup>192</sup> Albarrán, Gerardo. Las elecciones del 97 costarán casi 98 pesos por empadronado. Proceso. No. 1047, 24 noviembre 1996, p.31

<sup>193</sup> El Universal. 15 de noviembre de 1996, p.20

Así las cosas, la reforma del Estado prometida al inicio de la gestión de Ernesto Zedillo se diluyó con los pequeños ajustes electorales, que lejos de avanzar hacia la democratización sólo consiguió una reforma electoral bastante cuestionada.

Sin duda alguna hubo avances, pero la democracia y la reforma se entendieron en pesos. El argumento esgrimido por el PRI es entendible; ya no estaría beneficiándose con recursos públicos como lo acostumbraba, entonces necesitaría una cantidad mayor de financiamiento legal. Pero ese era problema del PRI, no del país en el cual la mayoría percibe entre uno y dos salarios mínimos y carecen de educación y otros servicios, la pretensión del PRI de utilizar una considerable cantidad de recursos para su campaña electoral se antoja criminal.

Pero, además del financiamiento está lo inequitativo que implicó el reparto de ese dinero, se continuó con la fórmula prevaleciente en el otorgamiento de las ministraciones en proporción a los votos recibidos. Es decir, el PRI seguiría con el control del Estado y obtendría la mayor cantidad de dinero para sus campañas, sustentando el sistema electoral en el clientelismo y la prebenda.

Tampoco se pensaba en remediar la contrariedad del financiamiento con la búsqueda de recursos privados, no era la intención colocar a los partidos en el predicamento de conseguir recursos con el riesgo de fomentar cada vez más los ilícitos. Esta situación inequívocamente siguió generando que la clase política se siguiese orillando por las succulentas cantidades del financiamiento público y privado.

La solución de transitar con medidas discutidas y pactadas de común acuerdo por todas las fuerzas políticas frente a desenlaces autoritario como lo acontecido con la reforma electoral de 1996.

Está bien mirar a través de los avances electorales para enfrentar a los fraudes, prebendas y corruptelas. Sin embargo no fue suficiente. Si bien el PRI no tenía pensado dejar el poder, tampoco estaba dispuesto a perder las elecciones en circunstancias equitativas y transparentes, quizá como sucedió en el 2000, porque se nutría de acomodar gente, de repartir los

recursos públicos; y este escenario legal de reformas situó a los partidos en el centro del cambio político, esencialmente, debido a la institucionalización de las condiciones de competencia política.

### **B. Los ilícitos del financiamiento**

Quienes han dedicado tiempo al estudio y análisis del financiamiento, de una forma u otra, han coincidido que las reformas, adecuaciones y modificaciones a la norma sobre la asignación y regulación en materia del financiamiento y recursos a los partidos políticos son interminables, pues las mismas circunstancias políticas y la experiencia generadas por los propios actores políticos han obligado a realizarlas frecuentemente para evitar que los intereses de los partidos y de los políticos, contrarios a las prácticas democráticas que tanto son aludidas y referidas, lleven a desviar los recursos con fines diferentes a los que han sido asignados, ya que nuestra legislación se menciona puntualmente para qué han sido asignados dichos recursos.

Sin embargo, el dinero es un elemento que en cualquier situación o medio genera una atención y atracción especial. No se puede soslayar que una campaña electoral, al igual que una campaña comercial, necesita de recursos para ofertar su propuesta. Necesita de diversos medios para impactar a sus seguidores y recibir una respuesta satisfactoria a dicha oferta: el voto ciudadano.

En este sentido, se reafirma que se ha instalado un creciente nexo entre el dinero, la política y las contiendas electorales, implicando una embestida a las instituciones y prácticas democráticas. Por igual nuestro ambiente político obedece a tendencias o patrones mundiales, las cuales no escapan a una dinámica de la competencia y conquista del voto, requiriendo volúmenes crecientes de recursos financieros.

Asimismo el incremento de la pluralidad y competitividad observada en los procesos electorales en México le han conferido un gran valor a la posibilidad de captar considerables fuentes de financiamiento para solventar sus elevados gastos invertidos en estrategias de promoción y

conquista del voto, lo cual, ante esto, deriva en la incorporación de novedosas técnicas mercadotécnicas, políticas y electorales y de los medios de comunicación (electrónicos y escritos). Sin olvidar los requerimientos para organizar y mantener la estructura, personal y capacidad para asumirse como contendiente fuerte en un proceso de esa naturaleza.

Empero, la existencia de esos factores ha creado –querámoslo o no– condiciones óptimas que invitan a la apertura de prácticas corruptas e ilícitas para la obtención de recursos de dudosa procedencia, y cuya presencia es contraria a la ley, a los valores de la democracia e involucra la modificación de la cultura política de la participación limpia y equitativa de los actores políticos.

Por lo tanto, los escándalos y denuncias concernientes a los ilícitos del financiamiento a los partidos políticos, han sido cada vez más recurrentes y, a la vez, preocupante su manifestación.

Sin duda alguna, ese vínculo complejo y a la vez perverso entre el dinero y la política, todavía es un tema de discusión y afinación de las normas y reglas del juego, prueba de ello lo han evidenciado los casos de financiamiento ilícito acaecidos en el primer lustro del siglo XXI en el sistema político mexicano, destacando en el asunto del financiamiento político los casos del Pemexgate y los Amigos de Fox. En suma el asunto del financiamiento a los partidos políticos es un asunto no resuelto por las democracias en el mundo y, por supuesto, por la democracia en México. Precisamente en una pronta revisión de los casos más conocidos, discutidos y sancionados como el de PEMEX y Amigos de Fox observamos los mecanismos de suministro y manejo de recursos ilegales a los partidos, candidatos y campañas. Son dos casos significativos, que por haberse denunciado y aparecido ante la opinión pública, generó un acucioso debate, no sólo entre los actores políticos, sino en los diversos ámbitos de la sociedad. Un tercer caso es el del Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN) en el cual se dieron manejos poco peculiares del monto del financiamiento público.

## 1. PEMEX

El caso del PEMEXGATE comenzó con la denuncia hecha por parte del Partido de la Revolución Democrática en el segundo semestre del 2001, apoyada en información periodística, en la cual se denunciaba un posible desvío de recursos públicos de Petróleos Mexicanos, vía a través del Sindicato Petrolero hacia el PRI.

El desvío de recursos consistió en la entrega de un préstamo por la cantidad de \$640, 000,000.00 de PEMEX al Sindicato Petrolero, el cual fue recibido por Carlos Romero Deschamps y Ricardo Aldana, ambos dirigentes del Sindicato de Trabajadores Petroleros.

Se realizó un depósito a favor del Sindicato Petrolero en Banorte por los 640, 000,000.00. En junio del 2000, el tesorero del Sindicato Ricardo Aldana Prieto, autorizó a Banorte entregar a Elpidio López López, Meliton Antonio Cazares Castro, Alonso Veraza López, Gerardo Trejo Mejía, Andrés Heredia Jiménez y Joel Hortiales Pacheco diversas cantidades de dinero a través de un traslado de valores<sup>194</sup>.

La operación se llevó a cabo mediante ochenta y seis comprobantes de valores de los cuales fueron entregados en diversas cantidades en efectivo sumando en total los seiscientos cuarenta millones de pesos. De esa cantidad 500 millones de pesos fueron otorgados a los personajes ya mencionados, y los restantes 140 millones de pesos fueron dispuestos personalmente por el tesorero del Sindicato, correspondiendo los cheques de retiro a la cuenta número 559-02-069-6 del Banco Mercantil de México, siendo titular el propio STPRM. Los retiros tuvieron origen la misma cuenta bancaria donde se depositó el cheque 8648 con fecha 8 de junio de 2000, obviamente por la cantidad de los ya famosos \$640, 000,000.00.<sup>195</sup>

---

<sup>194</sup> La Jornada, 13 de marzo de 2003, p. 6.

<sup>195</sup> Moreno, Daniel. Va dinero de PEMEX a Amigos de Labastida. EL UNIVERSAL, 16 junio 2002, p. A2.

De las personas autorizadas para realizar retiros, cinco de ellas eran funcionarios del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Cuatro de ellas pertenecían a la Secretaría de Administración y Finanzas del PRI y el otro encargado de la Coordinación Administrativa de la Secretaría de Elecciones, también del PRI. De Andrés Heredia Jiménez no existe dato de su militancia priísta.

Por otro lado la cantidad de 500 millones de pesos retirada del mismo número de cuenta bancaria, fue llevada a cabo por parejas de personas, las cuales fueron integradas por los cinco funcionarios del PRI y por Andrés Heredia. De manera tal que hubo una conexión estrecha y sistemática entre ellos para realizar los retiros, los cuales se efectuaron entre el 9 y el 20 de junio de 2000, naturalmente aumentando las arcas del Revolucionario Institucional apoyando la campaña electoral de Labastida Ochoa.

#### FUNCIONARIOS QUE RECIBIERON RECURSOS

FECHA	IMPORTE	PERSONAS QUE RECIBIERON DINERO
9-junio-00	100,000,000.00	Andrés Heredia Jiménez y Joel Hortiales Pacheco
12-junio-00	52,000,000.00	Elpidio López López y Joel Hortiales Pacheco
13-junio-00	48,000,000.00	Melitón Cázares Castro y Andrés Heredia Jiménez
14-junio-00	54,000,000.00	Gerardo Trejo Mejía y Joel Hortiales Pacheco
15-junio-00	46,000,000.00	Andrés Heredia Jiménez y Melitón Cázares Castro
16-junio-00	45,000,000.00	Andrés Heredia Jiménez y Alonso Veraza López
16-junio-00	43,000,000.00	Andrés Heredia Jiménez y Joel Hortiales Pacheco
19-junio-00	57,000,000.00	Andrés Heredia Jiménez y Melitón Cázares Castro
20-junio-00	55,000,000.00	Joel Hortiales Pacheco y Elpidio López López
Total	500,000,000.0	

\* FUENTE: EL UNIVERSAL, 16 junio 2002, p. A6.

Por lo tanto que el cobro de 500 millones de pesos realizado por seis personas organizadas entre sí, cinco pertenecientes al PRI y de nivel importante en el área de finanzas. Que el dinero recibido fue en un breve lapso, en efectivo y de forma coordinada. Que los retiros fue una operación

compuesta de acciones particulares al existir unidad al hacerse en la misma sucursal y de forma homogénea y confluir un mismo tiempo, lugar y personas vinculadas entre sí. Todo ello fueron razones suficientes para que, a partir de una investigación realizada por la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del IFE<sup>196</sup>, la autoridad Electoral determinase una sanción al Partido Revolucionario Institucional por no haber reportado el monto mencionado y por haber superado el monto de aportación de una organización social.

La Comisión de Fiscalización investigó el caso, aunque trajo consigo diferencias entre sus integrantes por la agilización de la investigación y del procedimiento<sup>197</sup>. En consecuencia hubo algunos elementos que no se investigaron a plenitud, como lo fue el denominado sorteo “Milenio Millonario”, y el manejo financiero de Nuevo Impulso e Impulso Democrático<sup>198</sup>, asociaciones que presumiblemente apoyaron la candidatura de Francisco Labastida Ochoa.

El denominado Sorteo Milenio Millonario fue organizado por la Secretaría de Finanzas del PRI, con el fin de que 28 personas cobraran y devolvieran 46 millones de pesos por medio de la Secretaría de Ingresos y Egresos del Revolucionario Institucional.

Algunos ganadores devolvieron el premio al PRI, otros lo gastaron para su beneficio personal. Algunos afortunados adquirieron casas, ranchos, muebles, automóviles e hicieron viajes de placer.

Este sorteo fue utilizado por el PRI para disfrazar recursos desviados de PEMEX. Se salió del control de sus organizadores, pues la mayoría de los beneficiados no compró los boletos, no todos los ganadores devolvieron el monto de los premios. El sorteo estaba planeado para que 28 personas

---

<sup>196</sup> Moreno, Daniel. Implican a Roque, Paredes y Bartlett en el PEMEXGATE. *El Universal*, 17 junio 2002, p. A1 y A6.

<sup>197</sup> Ya desde el mes de julio del 2001 se manifestaban las diferencias en la Comisión de Fiscalización del IFE acerca de la controversia con la SHCP para la entrega de información; también se manifestó en relación a las indagaciones sobre los casos del Pemexgate y Amigos de Fox. Alonso Lujambio, Mauricio Merino y Jacqueline Peschard por un lado tenían una opinión, y por otra parte Jaime Cárdenas y José Barragán sostenían otra propuesta.

<sup>198</sup> Teherán, Jorge, Benavides, Carlos y Saúl, Lilia. Enojan a priistas las “filtraciones”, *El Universal*, 18 junio 2002, p. A1, A6 y A7.



cobraran premios de uno o cinco millones de pesos para luego reembolsarlos al propio partido en una cuenta de Bancomer.

El 20 de junio del 2000 el PRI anunció la venta de 25 mil boletos del sorteo, a un precio de 5 mil pesos cada uno, con lo cual recaudaría 125 millones de pesos en un lapso de 60 días. El sistema para enganchar a los ganadores fue operado directamente por Elpidio López, entonces Secretario de Ingresos y Egresos del PRI, con la ayuda de Joel Hortiales y Melitón Cázares. Incluso la esposa de Elpidio López cobró un premio de un millón de pesos<sup>199</sup>.

El Coordinador de Financiamiento Privado del PRI Alfonso Grey reconoció que el responsable de diseñar el sorteo fue Jorge Cárdenas Elizondo, ex secretario de finanzas. El sorteo se complicó cuando el 22 de agosto del 2000, llegaron al CEN del PRI los primeros ganadores –13 de un total de 28- para cobrar sus premios. Allí el interventor de la Secretaría de Gobernación (Segob) Martín Yabra Pérez, solicitó verificar los talones de todos los boletos, pero no se encontraron ni los talones ni los boletos, aunque, más tarde, el 10 de octubre se asentaría que por instrucciones de Gobernación “...no se verificarían físicamente los boletos”<sup>200</sup>.

Otros que consiguieron ser ganadores fue Fernando Garcilita Castillo, ex director de Personal de Segob y Coordinador de Giras en el D.F. de Labastida, quien además de cobrar un premio de 4 millones de pesos, pidió que hicieran lo propio a Carlos Carrillo, su colaborador y a Rodolfo Guzmán Ávila. Los ganadores de los premios se presentaron a cobrarlos en el edificio del CEN del PRI, donde recibieron los bonos para luego cambiarlos por cheques de Banamex en Bonos del Ahorro Nacional, ubicado en Reforma y Glorieta Colón<sup>201</sup>.

En adelante variaría la mecánica para rembolsar el dinero al PRI. Elpidio López acompañaba a los ganadores para que cambiaran sus premios por bonos entre 20 y 50 mil pesos. Los cheques iban a nombre de

---

<sup>199</sup> Barajas, Abel. Gastan los premios en casas y ranchos. Reforma. 6 diciembre 02, p. 1A y 4ª.

<sup>200</sup> Ídem.

<sup>201</sup> La Jornada, 13 marzo 2003.

Jesús Herrera Menchaca, ex director de Ingresos del PRI y Adolfo López, también funcionario del PRI.

Pero no todos acataron la devolución del dinero. Jorge Enrique Cerezo, subdirector de Artículos Promocionales del PRI abrió una cuenta a su nombre con el dinero ganado y sólo devolvió 700 mil pesos y los otros 300 mil los usó para pagar deudas; Juan Manuel Escudra, ex funcionario de la Segob construyó una casa y no devolvió ni un peso.

No obstante, ante el IFE, el PRI reportó ganancias por 78 millones de pesos.

25 mil boletos vendidos	5 mil pesos el costo por boleto	125 millones de pesos el monto recaudado
28 premios en total		46 millones de pesos total repartido

**Lista de los 28 afortunados millonarios del Primer Sorteo Milenio Millonario. Se repartieron un premio de 5 millones de pesos, otro de 4 millones, uno de 3 millones, cuatro de 2.5 millones, 6 de 1.5 millones y 15 de un millón de pesos.**

1. Agustín Soberón Gordo
2. Irene Lozoya Medina (suegra de Gerardo Trejo Mejía, uno de los operadores que retiraron de Banorte el dinero desviado de PEMEX).
3. Jorge Cerezo Trujillo (Subdirector de Artículos Promocionales de la Secretaría de Finanzas del PRI y ex subgerente de Banrural).
4. Lourdes Zamora Ruiz.
5. Oscar Méndez Gámez (Hijo de Javier Méndez Girón).
6. Javier Méndez Girón (Empleado del PRI).
7. Fortunato Urtuzuástegui Ibarra (Titular del Club de Leones de Chiapas).
8. Rodolfo Guzmán Ávila.
9. María del Carmen Bañales Muñoz (Secretaria Técnica con Adrián Gallardo Landeros, quien dependía de Esteban Moctezuma).
10. Luis Gerardo García Tovar (Subordinado de Adrián Gallardo).
11. Antonio Muñoz Salinas (Ex funcionario de Sedesol, ganador del premio mayor de 5 millones).
12. Porfirio Aristeo Trejo Mejía (Hermano de Gerardo Trejo Mejía, implicado en el caso del desvío de recursos de PEMEX).

13. América Vázquez Solís (Esposa de Melitón Cázares, ‘también’ implicado en el caso PEMEX).
14. Silvia Guadalupe Fong Lau (Esposa de Elpidio López).
15. Martha Borrego Ruelas.
16. María de los Ángeles Ochoa Arceo.
17. Juan Manuel Escuadra Díaz (Ex subgerente de la Contraloría de PEMEX).
18. José Antonio Ángeles Martínez (Ex empleado del Registro Federal de Electores).
19. Florinda Gálvez Barragán.
20. Enrique Aguilar Gálvez (Menor de edad, hijo de un ex alcalde priísta de Michoacán).
21. Ignacio Chaván Casas.
22. Irais González Pérez.
23. Fernando Garcilita Castillo (Coordinador de Giras de Labastida en el D.F.).
24. Carlos Carrillo Quintana (Ex director de Administración de Personal de la Segob).
25. Miguel Isunza Neira.
26. Antonio Rafael Mendivil Rojo (Subjefe de giras, auxiliar de Guillermo Ruiz de Teresa, ex-secretario particular de Labastida en la Segob).
27. Sergio Miranda del Moral (Colaborador de Rafael Mendivil).
28. Raúl Alberto Gandarillas Mendoza (Empleado de giras con Mendivil)<sup>202</sup>.

Ante la agilización procedimental no hubo la suficiente indagación del desvío de recursos públicos de Petróleos Mexicanos y del Sorteo Millonario al PRI, por lo tanto no hubo sanción alguna en este rubro, sin embargo la Comisión de Fiscalización realizó una revisión del caso y propuso una sanción, lo que llevó a que en la sesión extraordinaria del Consejo General del IFE; el 14 de marzo de 2003, se revisara y discutiera sobre las violaciones a la ley electoral, aprobando y ratificando la sanción de mil millones de pesos<sup>203</sup>. En esa sesión cuando la importancia y gravedad de la

<sup>202</sup> Datos proporcionados por la PGR y publicados en Reforma, 6 diciembre 2002, p. 4A y en La Jornada, 2003.

<sup>203</sup> La multa aprobada por el IFE es la más elevada, la anterior multa mayor había sido cerca de 330 millones contra el Partido de la Sociedad Nacionalista por manejos irregulares. Urrutia, Alonso y Cuéllar, Mireya. Con ocho votos el IFE ratifica multa de mil millones de pesos contra el PRI, La Jornada, 15 de marzo de 2003, p. 3 a 6.

queja ameritaba los Consejeros José Barragán y Jaime Cárdenas demandaron una indagación detenida para razonar su voto. Lamentaban que no se hubiese revisado a fondo las 40 mil hojas del expediente de Pemexgate, para tener los elementos necesarios y comprobar a fondo las irregularidades, ya que consideraron ilegal la forma utilizada mediante acuerdo del secretario técnico con el presidente de la Comisión de Fiscalización Alonso Lujambio. El ambiente entre los consejeros era tenso como producto de la polémica generada por la aplicación de la multa.

Barragán y Cárdenas argumentaron que la importancia radicaba en que la Comisión detectase puntualmente los elementos de causa-efecto entre cada una de las presuntas irregularidades, para evitar conducirse a partir de la presunción, sino tener un dictamen con un soporte jurídico<sup>204</sup>. No obstante las pruebas presentadas contribuyeron para sancionar al PRI por lo plenamente comprobable, lo cual corroboró la Comisión con la indagación de los recursos que ingresaron al PRI violando los topes establecidos por el propio relativo a las aportaciones de las organizaciones<sup>205</sup>.

## **2. AMIGOS DE FOX**

Este caso inició cuando los representantes de la Coalición Alianza por México y el Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General del IFE presentaron las quejas en relación con el financiamiento a la campaña de Fox. El 14 de junio de 2000 la Coalición Alianza por México presentó una queja en contra de la Coalición Alianza por el Cambio por presuntas irregularidades en el financiamiento de la campaña electoral del 2000. Por su parte, el 23 de junio de 2000, el Partido Revolucionario Institucional interpuso una queja por la obtención de recursos ilegales y en transferencias y utilización ilegal de fondos en la campaña de Fox y el ocultamiento de información a la autoridad electoral. La queja del PRI fue consecuencia de la intervención del entonces diputado Enrique Jackson R. en la Cámara de

---

<sup>204</sup> Ídem.

<sup>205</sup> Urrutia, Alonso y Cuéllar, Mireya. Op. cit.

Diputados, señalando que en la Campaña electoral de Vicente Fox se recibieron recursos del exterior y de fuentes ilegales<sup>206</sup>.

En dicha intervención se acusa al señor Lino Korrodi Cruz, responsable de las finanzas del Partido Acción Nacional, de operar un truculento sistema de transferencias de dinero proveniente del extranjero y del país, apoyándose en tres empresas que él administraba y ubicadas en diferentes puntos del país, a través de cuentas bancarias particulares y otras empresas participantes en el manejo financiero.

Al parecer, el financiamiento del extranjero se recibía en el Instituto Internacional de Finanzas, con sede en Puebla, transfiriéndolo a sus filiales en León, Guanajuato. o a Monterrey, Nuevo León. De éstas filiales los recursos eran transferidos a las empresas o cuentas bancarias administradas por Lino Korrodi<sup>207</sup>, sumando 13.4 millones de pesos. Asimismo los recursos de las cuentas bancarias se transferían a las cuentas personales de Carlota Robinson, ésta a su vez los canalizaba a través de: a) un fideicomiso de Bancomer, a nombre de Carlos Rojas Magnon, Coordinador de Administración y Finanzas de la campaña foxista; b) a diversas personas físicas quienes convertían en efectivo los cheques, y c) a la cuenta bancaria de Amigos de Fox.

Depósitos a Carlota Robinson en Bancomer 4 de enero de 1999 a 28 de abril de 2000
--------------------------------------------------------------------------------------

Grupo Alta Tecnología en Impresos	\$ 4, 854,075
K-Beta	\$ 4, 600,000
ST and K de México	\$ 1, 860,000
Vector Casa de Bolsa	\$ 1, 000,000
Efectivo	\$ 960,000
Banamex	\$ 100,000
Lino Korrodi	<u>\$ 90,000</u>
Total ingreso (en pesos)	\$13, 464,075

Depósitos a Carlota Robinson en Bancomer 19 de marzo de 1999 a 28 de abril de 2000
---------------------------------------------------------------------------------------

K-Beta	\$4, 010,000
Genaro Baca M.	2, 628,000

<sup>206</sup> Según Enrique Jackson, los documentos con información de los recursos ilícitos llegaron a su oficina en un sobre anónimo. Beltrán del Río, Pascal. Una pregunta sin respuesta. Proceso No. 1337, 16 junio de 2002, p. 12.

<sup>207</sup> Las empresas eran K-Beta, S.A. de C.V.; otra era Grupo Alta Tecnología en Impresos, S.A. de C.V. y la otra llamada Stand K de México, S.A. de C.V. Jáquez, Antonio. Carlota, trampolín financiero. Ibid., p. 14.

Claudia Narváez	1, 300,000
Banales	460,000
Genaro Baca/Claudia Narváez	400,000
Bancomer	<u>120,000</u>
Total ingreso (en pesos)	\$8, 918,000

De los recursos provenientes del extranjero se tiene información sobre una empresa denominada *Dehydration Technologies Belgium*, con sede en Bélgica, la cual transfirió 200 mil dólares, a la cuenta número 538395-1 a nombre del Instituto Internacional de Finanzas, que a su vez, lo transfirió a la empresa “Grupo Alta Tecnología en Impresos”, de Korrodi y sede en Monterrey.

Los depósitos y transferencias provenientes de Bélgica se realizaron por medio de 8 cheques de Bancomer de la empresa de Korrodi a la cuenta de cheques de Carlota Robinson. Ella giró diez cheques de su cuenta de Bancomer a favor de la cuenta de Amigos de Fox<sup>208</sup>.

Otros datos que se conocieron de financiamiento ilícito con recursos del exterior, fueron los provenientes de Valeria Korrodi, titular de la cuenta 3039579 del Bank of the West, por un total de 85 mil dólares a una cuenta de Carlota Robinson del Banco IXE en el Distrito Federal.

De los aquellos recursos algunos tuvieron como destino las empresas K-Beta y Grupo de Alta Tecnología en Impresos y expidieron 17 cheques de su cuenta en el Banco Bital a favor de Carlota Robinson, por un total de 600 mil pesos. Ambas empresas involucradas y que fueron investigadas por el IFE no se encontraron registradas ni en la Cámara Nacional de las Artes Gráficas ni tampoco fueron localizadas en el directorio telefónico, pero lo que se conoció fue Grupo de Alta Tecnología en Impresos (GATI) y Grupos Tecno Impresos (GTI) son franquicias de *Alphagraphics*, transnacional de la impresión con sede en Salt Lake City, Utah<sup>209</sup>.

Otra vertiente de este caso fue la entrega de un millón 150 mil pesos de Grupo Flexi de León, S.A. de C.V., el 6 de septiembre de 1999 vía un cheque de Banamex a la empresa K-Beta, S.A. de C. V. propiedad de Korrodi.

<sup>208</sup> Beltrán del Río, Pascal y Mergier, Anne Marie. Un nebuloso contacto en Europa. Proceso No. 1336, 9 de junio de 2002, p. 21.

<sup>209</sup> Gutiérrez, Alejandro, Montes, Rodolfo y Vargas, Agustín. Las empresas de Korrodi & Co. Proceso No. 1339, 30 junio 2002, p. 31 y 32.

La misma empresa K-Beta expidió 11 cheques a nombre de Rito Padilla García, a la sazón secretario particular del gobernador de Guanajuato, por un total de 250 mil pesos.

La Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos comenzó a investigar y dar seguimiento al conflicto. Las empresas y personas a las cuales la Comisión del IFE enfocó su investigación fueron:

- Grupo Flexi de León, S.A. de C.V.
- K-Beta, S.A. de C.V.
- Grupo Alta Tecnología en Impresos, S.A. de C.V.
- ST and K de México, S.A. de C.V.
- Carlota Robinson Kauachi
- Amigos de Fox
- Rito Padilla García
- Dehydration Technologies Belgium, S.A.
- Instituto Internacional de Finanzas
- Valeria Korrodi Ordaz
- TV Azteca
- Fox Brothers
- Lino Korrodi Cruz
- Fideicomiso en Bancomer a nombre de Carlos Rojas Magnon
- Alianza por el Cambio (Partido Acción Nacional y Partido Verde Ecologista de México)<sup>210</sup>.

En dicha investigación da cuenta de todo un esquema de consultas y estrategias compartidas entre miembros del Partido Acción Nacional (PAN) (Como Carlos Robles, Armando Salinas Torre y Diego Fernández de Ceballos) y Lino Korrodi para “mover” el dinero y ajustar los ingresos que aparecían en Bancos y empresas, para reportar ingresos bajo el rubro de aportaciones de militantes panistas.

El principal responsable del esquema paralelo –Lino Korrodi- admitió que militantes del PAN nunca hicieron donativos por los montos reportados

---

<sup>210</sup> Cfr. entre otros artículos los realizados y publicados en la revista Proceso no. 1336, 9 junio 2002.

por el partido y que nunca les informó a éstos que habían reportado aportaciones inexistentes.<sup>211</sup>

Por otro lado, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, por conducto de su presidente, se negó a proporcionar información y documentos que solicitó el IFE, con el argumento que las personas físicas y morales aludidas sobre la investigación de sus cuentas bancarias,<sup>212</sup> habían promovido sendos juicios de amparo, y a su vez los respaldaba el secreto bancario y apoyados por las autoridades hacendarias.<sup>213</sup>

No obstante, la Comisión de Fiscalización del IFE aprobó sancionar a la Alianza por el Cambio con 545 millones 169 mil 649 pesos por diversas irregularidades en el financiamiento de la campaña de Vicente Fox. De esta cantidad, 360 millones 971 mil 39 pesos fueron para el PAN y 184 millones 198 mil 610 pesos para el PVEM.

<p>Presuntos ilícitos cometidos por manejo irregular de recursos en la Campaña electoral de Vicente Fox en el 2000</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

- Aportaciones no reportadas por un monto de 98.8 millones, entre el 12 de septiembre de 1999 y el 31 de diciembre del 2000.
- Aportaciones no identificadas en su origen por 77 millones de pesos y no reportadas a la autoridad electoral.
- El sistema financiero nacional no pudo precisar el origen de algunos de éstos fondos, manejados por intermediarios.
- Hubo violación al tope de gastos de campaña presidencial.
- Se violó el tope de aportaciones de simpatizantes.
- Ingresó dinero del extranjero.
- Recibir aportaciones de empresas mercantiles.

<sup>211</sup> Grañas, Francisco. “No me voy a dejar” entrevista con Lino Korrodi, *Milenio* no. 281, 3 febrero 2003, pp. 16-18.

<sup>212</sup> Sánchez V., Adolfo. Importan más los documentos que las declaraciones: Lujambio. *Excélsior*, 24 abril 2003, p. 1, 9 y 11A.

<sup>213</sup> No obstante, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó mediante sentencia, el 7 de mayo de 2002, la imposibilidad de seguir esgrimiendo secreto bancario por parte de las personas señaladas para la investigación de la autoridad electoral.



- Hacer pagos de terceros a medios de comunicación.  
**Fuente:** Comisión de Fiscalización del IFE. Datos tomados de Reforma, 25 de julio de 2003, p. 6A.

La sanción fue determinada por no haber reportado, por parte de Alianza por el Cambio, a la autoridad electoral 91 millones de pesos durante la campaña electoral del 2000. Los 91 millones equivalen a alrededor del 20 por ciento de los 454 millones de pesos que la Alianza por el Cambio reportó como gastos de campaña presidencial.<sup>214</sup>

A final de cuentas de éstos casos, los cuales han sido los más conocidos y comentados, se desprenden todavía un sinnúmero de interrogantes por resolver. Los dineros nacionales y extranjeros han circulado de diversas formas, por diversas personas y en varias cantidades de éstas situaciones será primario llevar a cabo por la autoridad electoral, pero, sobre todo, por los partidos políticos la imperante necesidad de reformas a la legislación electoral que invite a la actividad proselitista con la obtención de recursos propios, sin cometer ilícitos y sin transgredir la normatividad, asimismo la disminución de las cantidades de recursos públicos. Hoy por hoy nuestra democracia es costosa, nuestra cultura política demasiado magra y eso a nuestros políticos y partidos políticos no les interesa deshacerse de éstas prerrogativas y financiamientos.

### **3. EL NACIONALISMO COMO NEGOCIO (PSN).**

En vísperas de las elecciones presidenciales del año 2000, obtuvieron su registro como partidos políticos tres agrupaciones pequeñas: Convergencia por la Democracia (CD), Alianza Social (AS) y el Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN). Estas mismas decidieron formalizar una coalición con el Partido de la Revolución Democrática (PRD) denominada Alianza por México. Con la votación alcanzada por la Alianza ratificaron su registro como partidos políticos nacionales y, por lo tanto, recibirían el

---

<sup>214</sup> A pesar de la sanción, el IFE sostuvo que las violaciones comprobadas no ponían en duda la legalidad de la elección presidencial, toda vez que la legislación electoral no establecía como causal la nulidad, el violar las normas del financiamiento a los partidos y a las campañas. [www.unam.mx/nacional](http://www.unam.mx/nacional), 07 de octubre de 2003.

monto designado de los recursos por parte del IFE para sus actividades ordinarias.

De forma tal uno de los beneficiados fue el Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN). Este partido inició sus actividades el 29 de marzo de 1994. El 24 de abril de ese año, en Nuevo León un grupo de 10 personas formalizaron ante un notario público la creación del PSN, entre este grupo se encontraban Norma Patricia Riojas Santana y su esposo José Manuel Flores<sup>215</sup>.

Después de aproximadamente un año de actividades se incorporó Gustavo Riojas Santana y se convirtió en su presidente y de forma oficial solicitaron su registro como partido local en el estado de Nuevo León, consiguiéndolo hasta marzo de 1997. Más, fue en 1996 cuando a nivel federal buscó su registro como partido político nacional, pero fracasó. El IFE se lo negó cuando el 26 de marzo de ese año presentó copias fotostáticas de las firmas de los 19 afiliados que decía tener. Tampoco demostró haber realizado actividades propias e independientes los dos años anteriores, tal y como lo indicaba la ley electoral, ni sus documentos presentaban una elaboración reciente. Estos elementos fueron suficientes para no otorgarle el registro.

El PSN lo intentó de nueva cuenta en 1997, ahora como agrupación política nacional y negándosele el IFE. Sin embargo Riojas Santana presentó ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TRIFE) un juicio, en el cual demandaba la protección de los derechos políticos y electorales de los ciudadanos, y el fallo del TRIFE le fue favorable.

Así el 30 de junio de 1999, finalmente obtuvo su registro como partido político nacional. Comenzó sus actividades políticas con la realización de su Primera Asamblea Ordinaria el 11 de septiembre de este año, que según sus estatutos ésta debería llevarse a cabo cada dos años<sup>216</sup>.

El PSN se proclamaba seguidor de Colosio. En 1998, Norma Patricia Riojas dijo que su partido surgió, precisamente para luchar y pedir por el

---

<sup>215</sup> Martínez, Marco Antonio. La vida íntima del PSN. Enfoque, Suplemento de Reforma, núm. 392, 12 de agosto de 2001, p. 17.

<sup>216</sup> Ídem.

esclarecimiento del asesinato del candidato presidencial, Luis Donaldo Colosio. Los dirigentes del PSN se asumían como defensores del nacionalismo, así como seguidores y continuadores de los ideales y propuestas de Colosio.

Desde su fundación, el PSN se ha destacado y ha sido señalado por realizar prácticas no muy claras tanto en el manejo de los recursos como en su desempeño político. De hecho en el Partido de la Sociedad Nacionalista sólo hubo un jefe, él fue Gustavo Riojas Santana. Se declaró presidente del Partido, coordinador de sus diputados (obtuvo sólo tres diputados), es quién decidía sobre la suerte de la organización política, cómo y quién usaba el dinero, era quien autorizaba los gastos y el uso de las propiedades, designaba a los miembros del Comité Ejecutivo Nacional, y él sólo era quien autorizaba y validaba quienes dirigían al partido en los distritos, en los municipios y en los estados.

Su esposa Bertha Simental García era la secretaria general del PSN, su hijo Humberto Rojas Simental fue el secretario juvenil. Las hermanas de Gustavo Riojas, Norma Patricia y Leticia Andrea se desempeñaban como delegadas en Nuevo León y Coahuila, respectivamente. El esposo de Norma Patricia, José Manuel Flores, era Secretario de organización; y el de Leticia Andrea, Edmundo Díaz, fue designado abogado del partido.

En la Cámara de Diputados tenían tres diputados, ellos eran, nada más ni nada menos que, Gustavo Riojas, su esposa y su hermana, Norma Patricia.

Su participación en la LVIII Legislatura sumó 46 intervenciones en la tribuna. La única iniciativa que presentaron fue para modificar el reglamento del Congreso para que se ampliase el plazo con que cuentan las comisiones legislativas para emitir dictámenes. Dicha iniciativa no prosperó.

Cada uno de los diputados nacionalistas devengaban un sueldo de 80 mil 360 pesos al mes. Gustavo Riojas integraba las Comisiones de Hacienda y Relaciones Exteriores y asistió sólo el 33% de las sesiones legislativas. Su hijo Humberto Riojas era su suplente.

Por su parte su esposa, Bertha Simental integraba las Comisiones de Educación Pública, la de Comunicaciones y la de Cultura. Patricia Riojas formó parte de las Comisiones de Turismo, de Justicia y de Comercio y Fomento Industrial. A decir de los diputados de los tres diputados del PSN, quien más asistió a las sesiones del Congreso fue la hermana de Riojas, una vez por semana.<sup>217</sup>

Como ya se indicó, el PSN se distinguió por realizar manejos ilícitos con el financiamiento público otorgado por ley, y el IFE lo multó en diversas ocasiones por presentar irregularidades en sus informes.

#### Financiamiento público otorgado al PSN 2001-2003

AÑO	ACTIVIDADES ORDINARIAS	ACTIVIDADES ESPECIFICAS	TOTAL
1999	\$9,939,555.00		\$9,939,555.00
2001	\$98,192,354.00	\$4,726,500.00	\$102,918,854.00
2002	\$102,512,817.67	\$1,639,612.50	\$104,152,430.17

AÑO	ACTIVIDADES ORDINARIAS	GASTOS DE CAMPAÑA	ACTIVIDADES ESPECIFICAS	TOTAL
2000	\$26,793,859.37	\$26,793,859.37	\$4,710,907.52	\$58,298,626.26
2003	\$101,662,010.78	\$101,662,010.78	\$6,274,152.09	\$209,598,173.65

**Fuente:** IFE. Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos.

Por ello, el PSN acumuló una serie de sanciones, tanto a nivel federal como local, por todas las irregularidades que fueron descubriendo en un lapso de cinco años. Desde el año de 1999, cuando el IFE reveló que efectuaba pagos sin justificar mediante cheques expedidos a nombre de diversas personas al beneficiario de los recursos, o sea, que los cheques fueron expedidos a favor de Rebeca Muñoz Morales, quien fungía como secretaria de administración del PSN, pero en realidad quien cobraba los cheques y se quedaba con el dinero era, sorpresivamente, el propio Riojas. Aquel desvío ascendió a un millón 124 mil pesos.

Otro ilícito cometido fue el no haber podido comprobar los gastos realizados que ascendían a un millón 819 mil 500 pesos. Ni tampoco acreditar el destino del 2% de su financiamiento público para la

<sup>217</sup> Ídem.

investigación que establece el COFIPE como incentivo para la realización de análisis socioeconómico y como apoyo para tareas editoriales.

Todavía entre el año 2000 y 2001 el PSN contrató los servicios de las empresas Desarrollo Integral en Servicios Corporativos (DISC); Corporación de Servicios Integrales de Administración *Gurios Imen* y de Profesionales en Asesorías y Servicios Especializados (PASE). En las dos primeras empresas Riojas Santana tenía participación como socio mayoritario y administrador, al igual que algunos de sus familiares.

Dichas compañías facturaron por el pago de bienes y servicios un total de 52 millones 935 mil 25 pesos, sin embargo fue detectado por el IFE que estos egresos reportados eran falsos. El IFE en su indagación reportó que la empresa DISC cotizó la impresión de 290 trípticos a un precio de 580 mil pesos, aunque en promedio en otras imprentas se cotizaban en promedio en 200 mil pesos.

En julio del 2000 la empresa DISC, única proveedora del PSN le vendió material por 3 millones 111 mil 325 pesos y una vez realizada la venta, coincidentemente la empresa fue dada de baja.<sup>218</sup>

De todos estos hechos conoció el IFE y detectó una incorrecta presentación de sus egresos al no encontrar un control y registro de las operaciones derivadas de la compra de material propagandístico. Durante 2001 se registró una emisión de 150 cheques para pagar la nómina de unos supuestos empleados inexistentes. No pudieron comprobar los pagos realizados a 23 personas por 354 mil 48 pesos, otros cuatro “empleados” mencionaron que no habían recibido ningún pago en la nómina fantasma. El monto del financiamiento para este rubro que le fue otorgado al PSN fue por un total de 102, 918,854 pesos.<sup>219</sup>

Estos son algunos de los manejos e irregularidades del financiamiento público, que incurrieron dirigentes del PSN, a lo cual el Instituto Federal Electoral concluyó la aparición de desvío de los recursos públicos en simulaciones de operaciones organizativas, electorales y empresariales, por

---

<sup>218</sup> Otero, Silvia. La nómina ‘fantasma’ del PSN. El Universal, 24 septiembre 2003, p. A-13.

<sup>219</sup> Idem.

ello el Instituto denunció tales presuntos delitos electorales para que fuesen investigados por la Procuraduría General de la República (PGR).

Como ya se indicó el PSN llevó a efecto prácticas deshonestas con el financiamiento público que le fue otorgado, por lo cual el IFE lo multó en varias ocasiones por mostrar anomalías en sus gastos. Durante los últimos años de su existencia como partido registrado se significó como una organización política cliente del IFE. En las sesiones del Consejo General se informaba, de forma recurrente, acerca de las multas recibidas, multas que oscilaban entre los 900 mil y un millón 500 mil pesos. Aunque Gustavo Riojas protestaba reiteradamente por las multas, bajo el argumento que no se pasaba “ni cinco centavos”, lo cierto es que entre 2001 a 2002 fue multado siete veces.<sup>220</sup>

El PSN se sumó y contendió a la Alianza por México, que postuló a Cuauhtémoc Cárdenas a la presidencia, con el que aseguró el mantener su registro y, por lo tanto, el subsidio oficial que le correspondió como partido político.<sup>221</sup>

Para las elecciones intermedias efectuadas en julio del 2003 contendió sin alianza alguna como lo había hecho tres años antes. Recibió una exigua votación que lo llevó a perder su registro.

### **El PSN se mantuvo, con una historia negra, por cuatro años en la política nacional**

- El PSN recibió su registro como partido político nacional el 30 de junio de 1999
- Fue el que más recibió por financiamiento público: 476 millones de pesos.
- La SHCP le cobró una multa de 158 millones de pesos, que le debía al IFE por concepto de multas.

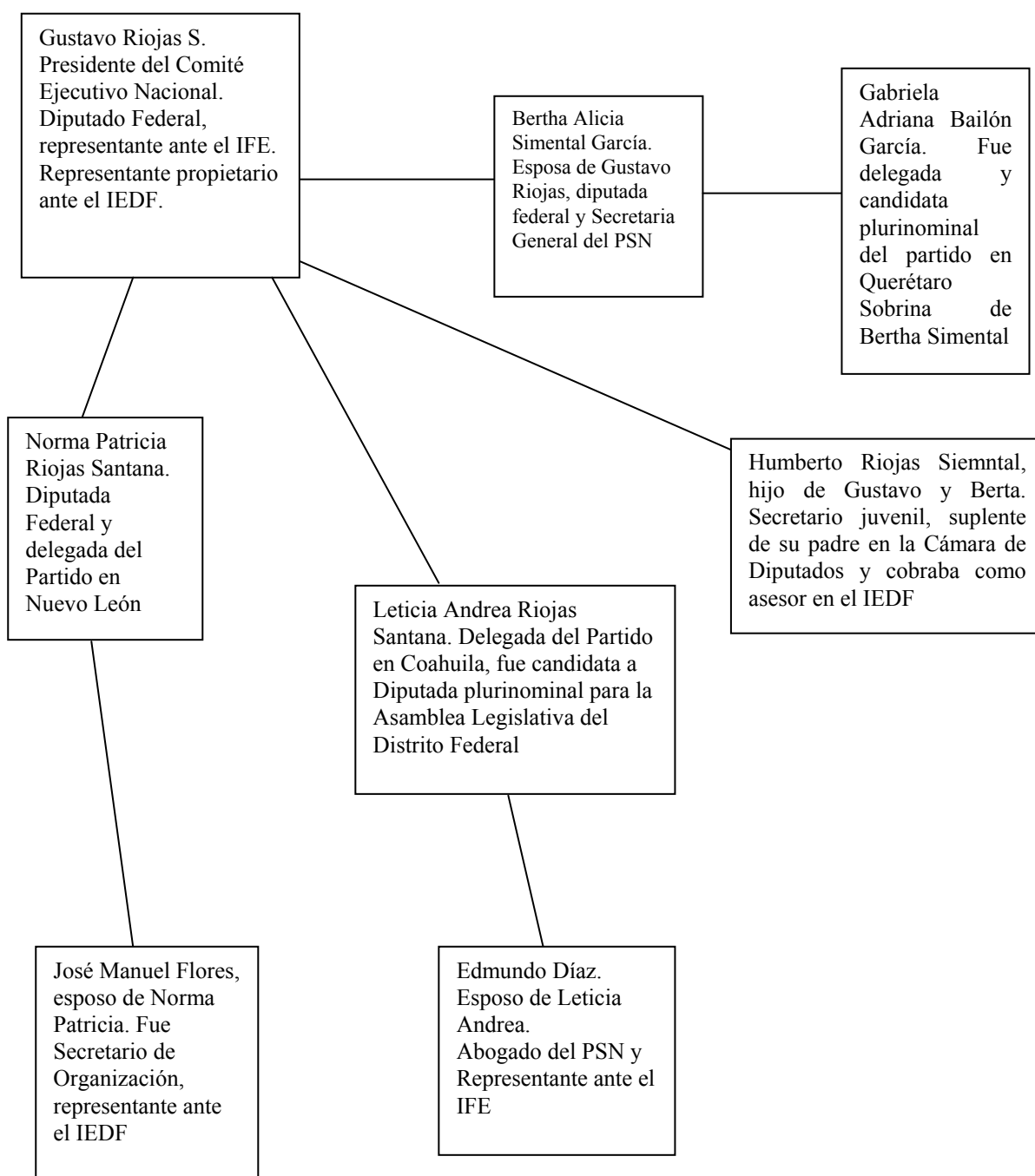
---

<sup>220</sup> Enfoque, *op. cit.*, p. 12-14.

<sup>221</sup> Con un porcentaje de votación del 0.6% recibió 103 millones de pesos en recursos oficiales por parte del IFE para sus actividades ordinarias para el ejercicio del 2001.

- El partido fue sancionado con una multa de 34 millones 860 mil 690 pesos por presentar irregularidades e inconsistencias en el informe de 2002.

## La familia dueña de un partido político



- 2003 se le multó con 140.8 millones de pesos más, por anomalías cometidas en los años 1999 a 2002.
- La familia Riojas Simental durante 2001 tuvo ingresos mensuales entre un millón y hasta 7 millones de pesos, al auto contratar los servicios de sus empresas, en las cuales eran accionistas mayoritarios.
- Las empresas facturaron al PSN servicios como: publicaciones sobre “La aprobación de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos 2001”; elaboración de una investigación socioeconómica y política denominada “Medios de transporte en México”; publicaciones sobre “Los jubilados en México”.
- También cobraron por la publicación de la semblanza del PSN, documentos básicos del PSN, diseños publicitarios trípticos, gallardetes institucionales, fotobotones y calcomanías.
- El 15 de enero del 2003 la Comisión de Fiscalización del Instituto Federal Electoral decidió denunciar los hechos en la PGR por la posible comisión de delitos.

\* FUENTE: El Universal, 24 septiembre 2003.

Por lo tanto es importante llegar al fondo de éstos asuntos que, tienen que ver con el dinero, tanto panistas como priístas o nacionalistas están implicados en dinero que vino de fuera como el que se canalizó desde adentro, el que se trianguló, el que se donó o el manejado con irregularidades, desvío de recursos y simulación de gastos; y sobre todo los panistas y priístas han sufrido y pagado el precio político de estar implicados en un ilícito. Lo sano para la sociedad es saber quién donó, qué fue, cuánto se donó y trianguló y cuándo a qué campaña de quién.

Estos hechos sucedidos comprueban que los ciudadanos tienen completa y absoluta certeza al sospechar y creer que los partidos mexicanos tienen las manos sucias y metidas en asuntos de dinero. De allí la



importancia que estos casos sigan siendo investigados para exigir las explicaciones pertinentes y castigar a los culpables.

### **C. El debate actual, las condiciones para la competencia y propuestas.**

Los modelos de financiamiento que se han adoptado en varios países, incluyendo a México, se basa de manera particular en el financiamiento público apoyando a los partidos políticos para llevar a cabo sus actividades a partir de las finanzas públicas.

Ante todo, a los actuales regímenes democráticos, el financiamiento público les ha resultado, en primera instancia, un buen intento para enfrentar y resolver dos grandes problemas: por un lado, que todas las opciones políticas gocen de iguales oportunidades, sin tener ventaja alguna o situación de privilegio. Lo interesante es apreciar cómo este modelo de subvenciones puede ser capaz de llevar a cabo índices de equidad entre los partidos y de competencia inequitativa en la conquista del voto, aunque no del todo subsana ciertos problemas tales como la dependencia de los partidos al gasto público, tal es el caso del PRI y del PRD quienes dependen en gran medida del financiamiento público, puesto que no cuentan con una fuente de ingresos tan sólida y permanente que les ayude a pagar sus deudas contraídas. Pero, también, es capaz de fomentar un financiamiento privado al permitir impulsar un financiamiento generador de prácticas desleales como la corrupción y otros ilícitos.

La situación del financiamiento y de los partidos va íntimamente relacionadas con una controversia que hoy día no deja de estar provocando latentes problemas: la equidad enfrentada con la independencia política y la ética política con la libertad.

En cuanto a las modalidades de financiamiento público directo, cabe distinguir entre actividades objeto de financiamiento y los criterios de asignación. Por cuanto al rubro de las actividades, en algunos países sólo se financia lo referente a las actividades permanentes, mientras que en el resto

se financia, además de las actividades permanentes, las actividades electorales.

En relación con la asignación ésta se determina sobre la base de la proporcionalidad a la fuerza electoral alcanzada en la elección precedente, acompañada por una cantidad idéntica para todos y cada uno de los partidos. En México, legalmente se prevé un criterio de asignación mayoritariamente mixto y no sólo proporcional, traducándose en la oportunidad para los partidos débiles en permanecer en la arena política, con la idea de institucionalizar en gran parte los regímenes políticos, sistemas electorales multipartidistas y con una importante participación social y política. En México deberá seguir favoreciéndose el debate, así como proponer cambios y formular avances en nuestra legislación electoral.

### **1. El debate actual**

Ante el resurgimiento de los casos inconclusos del Pemexgate y los Amigos de Fox, la promoción de los precandidatos de cada uno de los partidos mediante sus precampañas individuales donde han surgido varios comités ciudadanos de apoyo o la labor anticipada de personajes públicos, que buscando una candidatura promueven comités de apoyo (como lo ha hecho Jorge G. Castañeda) o las giras y promoción de productos (la precampaña de Víctor González Torres, conocido como el Dr. Simi), éstos hechos han colocado de nueva cuenta al financiamiento y a la fiscalización de los recursos públicos en el centro del debate de una reforma electoral.

De forma sobresaliente, se ha acrecentado el fenómeno de las precampañas, el costo exuberante de las campañas y el riesgo de que los intereses privados puedan seguir corrompiendo el uso de los recursos por parte de las instituciones políticas receptoras de éstos.

Por su parte el IFE, aunque cuenta con una estructura y mecanismos para realizar la fiscalización a los partidos, no ha podido solventar la presencia de fuentes alternativas de financiamiento, ya que muchas de ellas no son reportadas al mismo Instituto, creando dificultades para su revisión.

La dificultad radica no sólo porque los partidos no reportan sus ingresos, sino porque el IFE está falto de atribuciones plenas y legales para revisar las cuentas de estos.

Para las fuentes alternas, es necesario modificar o adecuar la legislación electoral y diseñar, también, mecanismos alternativos.

En este tenor, se han presentado propuestas que sugieren una transparencia mayor en el uso y reporte de las finanzas partidistas. Se propone que las organizaciones políticas "... abran la información relativa a sus ingresos, donantes y gastos a agencias independientes en forma oportuna, antes y después de las elecciones"<sup>222</sup>.

Desde diciembre del 2000 a mayo del 2004 se presentaron varias iniciativas cuya pretensión es la modificación de la norma electoral, básicamente en los tocante a duración de campañas, reglamentación de precampañas, fiscalización, tiempos mediáticos, acceso a información financiera de los partidos, control, vigilancia y sanciones severas a quienes incumplan con lo señalado en el artículo 48 y 49 del COFIPE.

En concordancia con el imperioso emplazamiento para la continuación de este debate, desde el mes de junio del 2002 a marzo del 2004, el Congreso de la Unión se dio a la tarea de recibir una considerable cantidad de propuestas de revisión, adición y modificación del articulado en la normatividad electoral relativo al financiamiento. Ésta revisión electoral propuesta por la gran mayoría de las fuerzas políticas, esencialmente, tocan los asuntos de los topes de campaña, fiscalización y aportaciones de los recursos de los partidos políticos; aunque las propuestas presentadas fueron de una diversidad política e ideológica, se hace notar que la elaborada por Vicente Fox, presidente de la República y respaldada por el Partido Acción Nacional, por una parte, y la iniciativa presentada por el Partido de la Revolución Democrática, por la otra, son las que tienen una estructura integral. De todas ellas daremos un repaso para conocer sus puntos esenciales.

**CUADRO 11**

Iniciativas de reforma y modificación al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales		
<b>Fecha</b>	<b>Autoría</b>	<b>Iniciativa</b>
26-junio-02	Martí Batres Guadarrama (PRD)	Prohibir aportaciones o donativos a personas morales
04-octubre-02	Diego Alonso Hinojosa (PAN)	<p>Modificar la distribución del financiamiento público repartiendo 20% de forma igualitaria y 80% de acuerdo con la fuerza electoral.</p> <p>Regular y fiscalizar las precampañas de todos los partidos.</p> <p>Establecer tiempos máximos de las campañas electorales.</p> <p>Introducir mecanismos de rendición de cuentas y entrega de activos de los partidos al peder el registro como partido.</p> <p>Aumento del porcentaje de votación mínima nacional al 30% para obtener el registro y representación en el Congreso.</p> <p>Aunque formen coaliciones o alianzas, se consideraran de forma individual a los partidos políticos para la asignación del número de diputados y senadores de representación proporcional, para conservar el registro y para la asignación de recursos.</p>
27-marzo-02	Alberto Amador Leal (PRI)	<p>Reformar los mecanismos que regulan el financiamiento privado y fijar sanciones a los partidos que violen las disposiciones legales.</p> <p>Formar y fortalecer un órgano colegiado técnico que con plena autonomía fiscalice a los partidos y candidatos durante sus</p>

<sup>222</sup> Urrutia, Alonso. Desvincular el dinero de la política, desafío de la democracia: Ugalde. *La Jornada*, 10 de mayo de 2005, p. 3.

		<p>precampañas y campañas.</p> <p>Disponer la realización de elecciones primarias para elegir y postular candidatos.</p> <p>Incluir una normatividad para las precampañas y su financiamiento.</p> <p>Anexar los gastos de precampaña en los gastos ordinarios del partido, para ser cubiertos con el financiamiento público y cuotas voluntarias y personales sin rebasar los topes permitidos.</p> <p>Los informes de ingresos y egresos de las elecciones primarias y precampañas deberán ser presentados, en tiempo y forma, a la Comisión de Fiscalización del IFE.</p>
16- abril-02	Gilberto del Real Rúelas (PRD)	Flexibilidad en el secreto bancario para que a solicitud expresa del IFE, éste pueda ejercer la fiscalización hacendaria en las finanzas contables de los partidos.
30-abril-03	Luis Miguel Barbosa Huerta (PRD)	<p>Obligación de los partidos políticos y asociaciones políticas nacionales a crear un sistema de control interno que pueda garantizar una adecuada administración y empleo de las finanzas.</p> <p>Asimismo obligar a los partidos a llevar un registro contable pormenorizado, donde se incluya todo lo relacionado a sus ingresos, gastos y operaciones de capital.</p>
06-junio-03	Agundis Arias (PAN)	Formalizar como causa de pérdida del registro vincular propaganda de acciones y programas de gobierno con actividades dirigidas a la obtención del voto.
13-junio-03	Uuc-Kib Espadas Ancona (PRD)	Suspensión 30 días antes de la jornada electoral la difusión de logros y programas de gobierno.
08-agosto-03	Efrén Leyva Acevedo (PRI)	<p>Facultar al IFE para definir el destino de bienes de los partidos políticos que pierdan su registro.</p> <p>Incrementar a 5% de la votación nacional como porcentaje mínimo requerido para conservar el registro y no renovarlo hasta después de tres procesos electorales ordinarios.</p> <p>Reducción de los tiempos de campaña electoral</p>

		Fijar un tope de 20% de los gastos fijados a cada candidatura en la etapa de precampañas.
01-octubre-03	Luis Antonio González Roldán (PVEM)	Aumentar el número de partidarios requeridos para otorgar el registro a los partidos políticos.  Reducir el financiamiento destinado a los partidos políticos de nueva creación al 1% del financiamiento público total de los partidos.
18-marzo-04	Juan Manuel Vega Raget (PRI)	La legislación establecerá criterios y mecanismos para que sean regresados los bienes muebles e inmuebles adquiridos por los partidos que llegasen a perder su registro como parte del remanente monetario y recursos no ejercidos del financiamiento público.
23-marzo-04	Presidente de la República	<p>Modificar los factores empleados en la fórmula de cálculo para otorgar el financiamiento público, por la fórmula de multiplicación del 40% del salario mínimo general vigente para el Distrito Federal y el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral.</p> <p>Diferenciar el financiamiento público para actividades de promoción del voto de los partidos políticos, según el año de elección y disminuirlo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>A. En un año de elección presidencial y renovación de ambas Cámaras, los partidos recibirán para gastos de campaña tres cuartas partes del financiamiento para actividades ordinarias permanentes;</li> <li>B. Cuando sólo se renueve una parte del Congreso, el financiamiento para actividades tendientes a la obtención del voto a cada partido equivaldría al 50% del monto total del financiamiento público para actividades ordinarias permanentes de ese año.</li> </ul> <p>Establecer límites a franquicias postales, hasta el 2% del financiamiento público por actividades ordinarias permanentes, siendo distribuida de forma igualitaria entre los partidos políticos. Los partidos con registro recién obtenido recibirán las prerrogativas de forma proporcional.</p> <p>Utilizar un criterio de rendición de cuentas de los partidos políticos que pierdan su registro electoral. Sus bienes adquiridos mediante el financiamiento público pasarán a ser</p>

	<p>propiedad de la nación.</p> <p>Ampliar las facultades fiscalizadoras del IFE, cuando a solicitud de la Comisión de Fiscalización, el Presidente del Consejo General del IFE requiera la siguiente información:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Información relativa a operaciones con partidos a cualquier persona física o moral,</li> <li>b. Información y documentación fiscal, financiera y fiduciaria a las autoridades federales,</li> <li>c. A las personas físicas y morales, instituciones financieras y autoridades, información y documentación solicitada por las autoridades electorales locales respecto de sus ejercicios fiscales y contables.</li> </ol> <p>Reglamentar las precampañas y los recursos utilizados durante ellas, sujetándose a los mismos criterios de fiscalización que las campañas electorales.</p> <p>Acortar los tiempos de campaña y cuya duración sería:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Para las campañas de los diputados y senadores, éstas comenzarán 48 días antes de la jornada electoral</li> <li><b>2.</b> La campaña electoral de los candidatos a la Presidencia de la República no será mayor a 90 días</li> <li><b>3.</b> Las precampañas para diputados y senadores no excederán los 22 días, y</li> <li><b>4.</b> Los aspirantes a la Presidencia de la República gozarían de 45 días para su precampaña.</li> </ol> <p>Concentrar en el primer domingo del mes de julio la celebración de las elecciones de un año en todos los estados, se establece, como artículo transitorio que el Congreso de la Unión y las legislaturas locales incluyan artículos transitorios necesarios para ajustar, por única ocasión, el periodo de duración de gobernador, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, de los diputados, de los integrantes de los ayuntamientos y de los delegados salientes para quienes propongan su candidatura electoral fuesen electos de acuerdo a lo establecido en la modificación de la iniciativa. Las autoridades deberán de abstenerse de hacer publicidad y propaganda política, por cualesquiera de los medios, esencialmente en</p>
--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

		materia de gestión y obra pública, 30 días antes de la elección.
23-marzo.04	Manuel Camacho Solís y Emilio Zebadúa González (PRD), José Alberto Aguilar Iñarrítu (PRI) y Jesús Emilio Martínez Álvarez (Convergencia)	<p>Prohibición a los partidos políticos a la contratación en especie en los medios de comunicación masiva con la intención de promover a posibles precandidatos a la presidencia de la República un año antes del día de la jornada electoral.</p> <p>Obligación de los partidos para tener un órgano de administración de su patrimonio y recursos financieros, cuya función será la presentación de los informes de ingresos y egresos anuales y de campaña.</p> <p>Los partidos deberán poner a disposición del público la información acerca del inventario de bienes muebles e inmuebles adquiridos con recursos del financiamiento público, minutas de aplicación del financiamiento público, reportes presentados al IFE con información de participaciones, donaciones y financiamiento privado que hayan recibido, informes de precampaña de aspirantes a candidatos.</p> <p>Proponer que los bienes de las asociaciones políticas nacionales pasen a formar parte del patrimonio público cuando pierdan su registro. La autorización a los partidos políticos a contratar deuda total hasta el 50% del financiamiento público anual para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes.</p> <p>Los partidos políticos tendrán la obligación de establecer normas y procedimientos claros para transparentar los procesos de adquisición de bienes, servicios y arrendamiento debiendo presentar anualmente un inventario de bienes muebles e inmuebles adquiridos con el financiamiento público</p> <p>La contratación de tiempo en radio y televisión para difundir sus mensajes orientados a la obtención del voto será atribución exclusiva del IFE.</p> <p>Estará prohibida la contratación de propaganda en radio y televisión a favor o en contra de algún partido, candidato o simpatizante de un partido por parte de terceros</p>



	<p>Se propone modificar la fórmula para definir el monto del financiamiento público anual a los partidos políticos, de la siguiente forma:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, el costo mínimo de una campaña para diputados será multiplicado por el total de diputados de mayoría a elegir (se excluye a los de representación proporcional) y por el número total de partidos con representación en el Congreso.</li> <li>2. Para los senadores, el costo mínimo de una campaña resultará de multiplicar el total de senadores de mayoría y primera minoría, excluyendo a los de representación proporcional.</li> </ol> <p>Se deberá establecer una diferenciación para otorgar el financiamiento público para actividades de campaña, según el año de elección:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>A. En el año de elección del Presidente de la República y de legisladores del Congreso de la Unión, cada partido se le otorgará un financiamiento para gastos de campaña, equivalente al financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda durante ese año.</li> <li>B. En el año de elección en que sea renovada únicamente a los integrantes de la Cámara de Diputados, a cada partido se le otorgará para gastos de campaña un monto equivalente al 50% del financiamiento por actividades ordinarias permanentes que le corresponda para ese año.</li> </ol> <p>Legislar para que los partidos políticos se obliguen a la presentación a la autoridad electoral de los informes por cada una de las precampañas realizadas por cada uno de sus aspirantes, donde se especificarán los gastos que el partido y el aspirante o candidato ganador hayan realizado por el concepto de preparación, organización, desarrollo y finalización de la precampaña llevada a cabo en su correspondiente territorio electoral. También se reportará el origen de los recursos, monto y destino utilizados para financiar las respectivas precampañas.</p>
--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

		<p>Ampliar las facultades fiscalizadoras del IFE, de forma tal que se eviten los manejos ilícitos. El IFE en todo momento podrá requerir a cualquier autoridad o particular la información y documentación que estime conveniente, así como el realizar las actividades necesarias para el adecuado cumplimiento de sus facultades y atribuciones de control, fiscalización, vigilancia y aplicación de sanciones relativas al uso y manejo de los recursos públicos.</p> <p>Solicitar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o a cualquiera de sus órganos, la información o documentación que considere necesaria para el cumplimiento de las tareas de fiscalización de los ingresos y egresos de cualquier partido u organización política nacional.</p> <p>Requerir a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la práctica de auditorias a cualquier persona física o moral, cuyas actividades tengan relación con los partidos o agrupaciones políticas nacionales.</p>
		<p>Solicitar a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores la información que refiera a las operaciones bancarias y financieras de los partidos, las agrupaciones políticas nacionales y personas relacionadas con el financiamiento a los partidos</p> <p>Llevar a cabo auditorias a dependencias del gobierno federal, estatal o municipal, por parte de los órganos auditores de los Congresos de la Federación o de las entidades federativas, cuando lo estime conveniente para efectos de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos</p> <p>El IFE podrá solicitar a las autoridades procuradoras de justicia federal o locales de la información pertinente de las averiguaciones previas, incluso las que no concluyeron, a fin de coadyuvar a los procedimientos de fiscalización de los recursos de los partidos.</p> <p>El IFE dará buen uso a la información contenida en las averiguaciones previas para no afectar el desarrollo normal de los procedimientos a cargo de dichas autoridades. La violación que haga un servidor público de esa información se hará acreedor a la destitución del cargo y a las sanciones penales en que incurra. Las autoridades nunca podrán</p>

	<p>invocar a la confidencialidad ni reservarse documentación alguna.</p> <p>Los bienes adquiridos por los partidos a través del financiamiento público, pasarán a ser parte del patrimonio público de la Federación cuando se pierda el registro electoral. Asimismo, cuando exista la pérdida del registro no exime a los partidos de la responsabilidad en que hayan incurrido con motivo del ejercicio de sus derechos y prerrogativas.</p> <p>El IFE a través del Consejo General, verificará que las autoridades federales, estatales y municipales suspendan la difusión de obras y programas sociales seis semanas antes del día de la elección.</p> <p>El Consejo General convocará a debates públicos a los partidos y candidatos. Los tiempos de los debates no se deducirán de los topes del financiamiento de los partidos y candidatos.</p> <p>Exclusivamente corresponde a los partidos políticos nacionales el derecho a solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular. Los ciudadanos que aspiren a ser registrados como candidatos de un partido realizarán su precampaña electoral bajo los siguientes términos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La precampaña electoral podrá iniciarse sesenta días naturales antes del proceso electoral federal por quienes aspiren a una candidatura.</li> <li>2. A más tardar el último día de junio del año previo al de la elección, el Consejo General del IFE establecerá lineamientos específicos para la fiscalización de los recursos que se hayan obtenido para la realización de las precampañas electorales.</li> <li>3. El Consejo General establecerá topes de gastos de precampaña por aspirante, el monto no podrá ser superior al veinte por ciento del tope de gastos de campaña aprobado para la última elección ordinaria de acuerdo al tipo de elección que se trate. Dicho monto será actualizable de acuerdo con el Índice Nacional de Precios al Consumidor</li> <li>4. Las aportaciones en dinero realizadas por simpatizantes serán consideradas como parte de los límites que por</li> </ol>
--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

		<p>aportaciones de simpatizantes pueden recibir los partidos durante un año electoral.</p> <p>5. Cuando los candidatos ganadores hayan rebasado los topes de precampaña serán sancionados por los partidos que los postulan en los términos de sus propios estatutos. Además cuando sean rebasados los topes de gastos o bien se incumpla alguna de las disposiciones previstas, los partidos políticos también podrán hacerse acreedores de sanciones por parte del Instituto Federal Electoral.</p> <p>6. La Comisión de Radiodifusión del IFE realizará monitoreos muestrales de los tiempos de transmisión sobre las precampañas de los partidos políticos en los espacios noticiosos, para informar al Consejo General.</p> <p>Se propone acortar los tiempos de las campañas electorales: las campañas electorales para presidente de la República tendrán una duración de tres meses y la de diputados y senadores durarán seis semanas. Se considerarán como sanciones a los partidos políticos la suspensión temporal en actividades de precampaña y campaña y la pérdida del registro de la candidatura.</p> <p>El IFE conocerá de las infracciones y violaciones que a las disposiciones del COFIPE cometan los particulares, procediendo a su sanción pudiendo ser éstas de apercibimiento público, amonestación o multa hasta veinte mil días de salario mínimo. Por tratarse de infracciones relativas al régimen de financiamiento de los partidos políticos se les podrá, también, sancionar con una multa de hasta el doble del monto aportado indebidamente. Si existe reincidencia en la falta, el monto de la multa podrá ser aumentado hasta en dos tantos más.</p> <p>El IFE conocerá de las infracciones y violaciones al COFIPE cometidas por los candidatos, procediendo a su sanción las cuales serán de apercibimiento, amonestación, suspensión temporal en actividades de campaña o pérdida del registro de acuerdo a lo establecido en la normatividad electoral.</p>
23-marzo-	Luis Antonio Ramírez Pineda	Reglamentar las precampañas para que su duración sea por un periodo máximo de 90

04	(PRI)	<p>días</p> <p>El IFE tendrá la facultad para fiscalizar los recursos que los candidatos o partidos políticos utilicen en el periodo electoral.</p> <p>Los montos máximos de financiamiento por candidato para el periodo de precampaña deben ser el 20% del tope establecido por el órgano electoral para la elección de que se trate.</p> <p>Incorporar como sanción la prohibición del registro como candidato a los ciudadanos quienes infrinjan las normas que regulen las precampañas. Para el caso de los partidos políticos la sanción será la pérdida o improcedencia del registro electoral.</p> <p>Reducción a cuatro meses la duración de las campañas electorales para presidente de la República.</p> <p>Establecer severas sanciones para los partidos y/o candidatos quienes rebasen los topes a los gastos de cualquiera de las campañas.</p> <p>Cancelar el registro al candidato por incurrir en la violación al rebasar los topes de campaña; anular la elección en el caso de que el candidato y/o los partidos políticos infractores hayan resultado triunfador en la elección y la prohibición para poder participar en la nueva contienda electoral.</p> <p>Prohibir la difusión en los diferentes medios de comunicación o publicitarios de los programas sociales del gobierno al menos 30 días hábiles antes de la elección.</p> <p>Limitar hasta un 30 % los costos totales que los partidos políticos nacionales destinen a su publicidad en los medios electrónicos de comunicación y ampliar los tiempos en los medios de comunicación distribuidos por el IFE como mecanismo de compensación para reducir el costo de la lucha política.</p> <p>Los partidos nacionales al no obtener el porcentaje requerido de votos para mantener su registro, estarán obligados a regresar al IFE los bienes muebles e inmuebles adquiridos con financiamiento público y privado para efectos electorales.</p> <p>Los partidos políticos estarán obligados a publicar cada seis meses en su órgano de difusión y en su sitio de <i>Internet</i> , los informes</p>
----	-------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

		<p>financieros sobre el origen y destino de sus recursos.</p> <p>Ampliar las facultades fiscalizadoras del IFE. Eliminar el secreto bancario para realizar el proceso de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, agrupaciones políticas y asociaciones de carácter político y electoral. El Instituto Federal Electoral estará facultado para la fiscalización de las precampañas.</p>
26- marzo-04	Francisco Amadeo Espinoza Ramos (PT)	<p>Durante el tiempo que dure el proceso electoral, prohibir al gobierno federal realizar difusión alguna de cualquier programa gubernamental o la difusión de cualquier obra pública en los medios de comunicación</p> <p>Considerar un aumento en 50 horas las prerrogativas en radio y televisión otorgadas a los partidos en el proceso electoral para elegir al presidente de la República y modificar su distribución de la siguiente manera: 50% de forma igualitaria y 50% proporcional a su fuerza electoral.</p> <p>Delegar al IFE el derecho exclusivo de contratar tiempo en radio y televisión para la difusión de mensajes de los partidos políticos y candidatos, orientados a la obtención del voto durante las precampañas y campañas electorales. Los candidatos sólo podrán hacer uso de los tiempos que le asignen a su partido o coalición o, en su caso, a los candidatos independientes de acuerdo al costo promedio de campaña que para tal efecto se establezca.</p> <p>Modificar la forma de asignación del financiamiento público para los partidos políticos de la siguiente forma: un 50% en forma igualitaria y 50% según porcentaje de la votación nacional emitida que hubiese obtenido cada partido.</p> <p>Introducir como sanción el invalidar en el curso del proceso electoral la candidatura de quien rebase el tope del financiamiento de su campaña.</p> <p>Reglamentar las precampañas internas de los partidos políticos, las cuales se podrán realizar en los plazos siguientes: para diputado federal dentro de los 30 días previos al inicio del registro de las candidaturas; para senadores de la República, dentro de los 45 días previos al inicio del registro de las candidaturas y para presidente de la República, 60 días de</p>

		<p>anticipación al inicio del registro de las candidaturas.</p> <p>Establecer la prohibición a militantes y simpatizantes y a los propios partidos la difusión de mensajes proselitistas en la radio, televisión y prensa escrita durante los periodos de precampaña, por ser actividades internas de los partidos políticos. El Consejo General del IFE expedirá los lineamientos de los gastos de precampaña, los cuales quedarán incluidos en el monto de los gastos de campaña.</p> <p>La duración de las precampañas, en ningún caso, podrá exceder el tiempo establecido para las campañas electorales oficiales.</p>
--	--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

**Fuente:** Datos tomados de la **Gaceta Parlamentaria** de mayo del 2002 a marzo del 2004

Con estas propuestas se perfilarían los temas sobresalientes para una posibilidad de reforma electoral para los próximos tiempos. Del caudal de propuestas relativas al financiamiento y fiscalización de los recursos económicos para los partidos políticos destacan:

- ▶ Una revisión integral de asignación del financiamiento a los partidos evitando así las desmedidas cantidades asignadas para los gastos de los partidos.
- ▶ La revisión y modificación de las aportaciones de militantes, simpatizantes y organizaciones al financiamiento de los partidos, sugiriendo límites estrictos para evitar aportaciones ilícitas.
- ▶ Se propone reducir la duración de las campañas electorales, lo cual incidiría en la disminución de los montos asignados para el financiamiento.
- ▶ Se demanda concentrar en una fecha las jornadas electorales a realizarse en un mismo año electoral, para evitar la dispersión de fechas y alentar la participación ciudadana. También permitiría a los partidos concentrar esfuerzos y gastos de forma eficaz y a las autoridades electorales eficientar la coordinación entre ellas y las fuerzas políticas participantes.
- ▶ Un reclamo generalizado es la reglamentación de las precampañas que, de forma interna, llevan los partidos para la selección de sus candidatos y con ello regular los gastos de cada precandidato, para que mediante un informe

pormenorizado puedan ser auditados los gastos de cada uno de ellos e incluyéndolos como parte de su informe financiero anual.

- ▶ Se atiende a la revisión de la asignación y compra de tiempo en la radio y la televisión para realizar propaganda durante las campañas electorales, proponiendo que sea el propio Instituto Federal Electoral quien lleve a cabo esa actividad, de forma tal que se reduzca el gasto en este rubro.
- ▶ Eliminación del secreto bancario, fiduciario y fiscal para que el IFE conozca del origen y destino de los recursos obtenidos por los partidos, y poder realizar de forma clara y transparente la fiscalización de los recursos para evitar prácticas y quejas del mal manejo de los recursos.
- ▶ Se sugiere otorgar al IFE facultades de investigación a empresas y personas físicas en el desahogo de quejas administrativas y requerir información que aporte elementos sustanciales para las investigaciones realizadas por el Instituto en materia electoral.
- ▶ La existencia e inclusión del criterio de coordinación entre el IFE y las autoridades electorales de las entidades para efectuar la fiscalización de los recursos e intercambiar información acerca del origen y destino de los recursos utilizados por los partidos en diferentes ámbitos políticos.
- ▶ Establecer en la legislación electoral un procedimiento de liquidación de bienes muebles e inmuebles para los partidos y asociaciones políticas al perder su registro electoral, mediante un proceso vigilado por la autoridad electoral.

Se observa, ciertamente, una coincidencia por parte de las distintas fuerzas políticas con sus planteamientos de reforma a la legislación electoral, se pretende ajustar fórmulas de financiamiento, reducción de tiempos de campaña, reglamentación de precampañas, otorgamiento y pérdida de registro, ampliación de facultades fiscalizadoras a las autoridades electorales, entre otras que sugieren modificaciones normativas. Sin embargo, esto es simplemente en el discurso y llama la atención que no existe un verdadero compromiso en los hechos para incorporar de forma práctica éstas y otras propuestas.



Aunque es de reconocerse que las coincidencias existentes, más allá de una cuestión técnica, posibilita en un futuro, llevar a cabo de forma consensuada una reforma electoral y política de las dimensiones que necesita nuestro sistema electoral y régimen político, pese a la complejidad del tema del financiamiento para los partidos políticos.

## **2. Condiciones para la competencia electoral**

En México es hora de asimilar que en nuestros días deben existir diversas condiciones para la participación política, entre ellas, el monto recursos públicos, acceso a las formas de distribución, a las partidas especiales para la educación política, así como exigencias esenciales para los protagonistas como la regulación y control del financiamiento privado; fiscalizar y auditar las finanzas de los partidos y acceso en la radio y la televisión. Esta situación surge de las formulaciones hechas con la reforma electoral de 1996, que al organizar y consolidar una autoridad electoral puso en el centro del debate la influencia adquirida y el grado de desarrollo de nuestros partidos y la exigencia de situar al sistema de partidos en México como un instrumento constructor de la democratización. Ante ello la reforma electoral tiene, hasta nuestros días, un significado decisivo, toda vez que introdujo novedades sobre el tema del financiamiento, así como abrió la puerta a un sistema de partidos competitivo y plural socavando el sistema de partido de Estado.

Desde el año de 1982 se sugirieron a la legislación mexicana modificaciones legales y políticas respecto de la competencia y del financiamiento electoral. En especial dos rubros siguen latentes en la discusión relativa al financiamiento: la transparencia y la equidad. Pero fue la trascendental reforma electoral de 1996<sup>223</sup> la que propició cambios considerables en temas tan importantes como el financiamiento a partidos, para acrecentar las condiciones de participación. Para que un partido sea

---

<sup>223</sup> Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José. La reforma electoral de 1996. *Op. Cit.* Los autores inscriben a la reforma electoral de 1996 como una reforma incluyente que posibilitó alcanzar una estabilidad democrática.

sujeto de las prerrogativas deberá contar con el 2% de la votación nacional, con ello comprobará fehacientemente apoyo ciudadano.<sup>224</sup>

La transparencia contempla instrumentar fórmulas las cuales presentarían de donde provienen las cantidades que obtienen los partidos políticos, más exactamente respecto del financiamiento privado. Bien que mal el origen del financiamiento público es conocido y, además, está reglamentado en el mencionado artículo 49 del COFIPE. Pero, además, se hace mal uso de los recursos estatales vía la burocracia y organismos estatales o sindicales como lo hizo el Sindicato de PEMEX al desviar la cuantiosa cantidad de 640 millones de pesos para la campaña presidencial de Labastida Ochoa<sup>225</sup>, también el caso del desvío de recursos para financiar la campaña presidencial del PRI en 1994, por parte de Gerardo de Prevoison, director general de la paraestatal, Aéreoméxico; quien realizó aportaciones económicas de 8 millones de dólares.<sup>226</sup>

Los gastos electorales podrían ser de fácil control y, reglamentación si hubiese una revisión de topes de campaña que correspondiesen con austeridad, así como mantener un estricto control en relación con las aportaciones anónimas, mediante el porcentaje establecido en el COFIPE, con el propósito de evitar cualquier negocio ilícito. Lo contrario sucede con los ingresos. Acaso se deba a que las campañas son visibles y sus costos pueden ser conocidos; en este sentido se establece una limitación a éstos, facilitando la fiscalización con base en instrumentos ya discutidos y aprobados por la institución encargada de la organización de los proceso electorales. Esto lleva a los partidos a contar con un órgano interno encargado de administrar los recursos y presentar los informes acerca del financiamiento y gastos electorales.

---

<sup>224</sup> El COFIPE en su artículo 32 marca actualmente el 2%, elevarlo será garantía de conocimiento y apoyo del electorado. Otros proponen reducirlo bajo el argumento de la flexibilización de los requisitos de participación electoral y enfrentar a lo “... restrictivo (que) sólo favorece al mantenimiento de los partidos ‘gastados o desprestigiados que hoy tenemos’ que no aportan soluciones plausibles a la sociedad” Aguirre Ramírez, Pedro. Hacia un sistema de partido en Hernández, Pilar, comp. *Op. cit.*

<sup>225</sup> veáse supra p:

<sup>226</sup> Reforma. 9 de agosto de 1995, p.1ª y 2a

Así, en el ambiente del financiamiento público existe una clara delimitación y diferenciación.<sup>227</sup> Se conoce de forma clara su otorgamiento y distribución. Debe incluirse que los informes presentados por los partidos contengan cabalmente los datos de los ingresos y egresos. Aunque esto no es garantía para reducir la violación a la ley, pero se puede considerar en el debate que los implicados podrían y deberían ajustarse a las condiciones de competencia

En cuanto al financiamiento privado, por lo pronto se avizora la necesidad de regular y verificar los apoyos, tanto a candidatos como a los propios partidos en lo referente a las donaciones para las campañas. En los tiempos recientes hemos conocido casos en que las aportaciones privadas a las campañas han estremecido deshonestamente.

Las donaciones privadas comprenden un límite fijo y un control de los gastos de campaña. Sin embargo, se debe extremar medidas acerca de los límites, control e informe de campañas como una condición para evitar la dependencia de los partidos hacia poderes particulares.<sup>228</sup>

En la actualidad, las campañas y el financiamiento han estado asociados al crecimiento de los gastos de las campañas electorales, elementos que acompañan a la cuestión de cómo financiar a los candidatos y sus campañas, orientándose hacia una forma de integrar una campaña bajo estrategias, inclusive profesionalizadas, en donde la construcción de la imagen del candidato asume una mayor notoriedad sin tomar en cuenta los programas políticos, siendo más dependiente de los recursos económicos que de los humanos, apoyándose en el famoso *marketing* de los candidatos vendiendo una imagen, básicamente, en los medios de comunicación, y remontando el acercamiento y contacto personal con los potenciales votantes.

En esta circunstancia, el cómo se consiguen los apoyos económicos por los partidos políticos se ha tornado en una de las asignaturas relevantes

---

<sup>227</sup> Como ya apuntamos en otro lugar de este trabajo, en nuestro país ha quedado establecido el financiamiento directo e indirecto; siendo el directo el que se conoce bajo la entrega de apoyo estatal a los partidos. Indirecto es el que se les otorga en función de las prerrogativas establecidas en la ley electoral.

<sup>228</sup> Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José. Op. Cit. pp. 106- 109

al considerar el establecer una equidad en los montos como en la propia competencia. De igual forma no debe dejar de mencionarse, que aparece asociado al fenómeno de la corrupción política y la democracia liberal no está exenta de ésta. Se conoce su magnitud, como en Italia en 1993, corriendo el riesgo de dañar "...la estructura institucional de todo un régimen democrático cuando entra en crisis constitucional debido a la corrupción."<sup>229</sup> La aportación de cantidades considerables, el anonimato y el encubrimiento y la falsificación de donadores es el preámbulo de tal situación. Por ello, una mayoría considerable de países ha puesto el acento en la formulación e instrumentación de modelos de financiamiento y fiscalización acorde con la historia política del país, que posibiliten la transparencia en el financiamiento, tratando de evitar riesgos de corrupción política y las desigualdades en la competencia electoral.

A la luz de lo expuesto, advertimos que los problemas del financiamiento de los partidos no se derivan, única y exclusivamente de las modalidades establecidas y aplicadas y su regulación, sino de las prácticas, en esencia el intercambio de dinero que han conducido a dos problemas:

1) Garantizar el principio de equidad en la competencia entre partidos de forma tal que el financiamiento se convierta en un componente nodal que fomente la competencia electoral y política

2) El manejo transparente de las operaciones financieras, ingresos y egresos, apartando a los partidos de prácticas de corrupción, tráfico de influencias o dependencia de grupos de poder.

Para ello deberán establecerse controles estrictos como prevención de cualquier situación susceptible de generar este tipo de problemática y, en consecuencia, modificar y corregir las condiciones presentes de competencia, toda vez que se muestre con suma claridad la disposición para remontar este tipo de dificultades para el cabal funcionamiento de los procesos electorales. En este sentido, es notorio que en una generalidad de países de

---

<sup>229</sup> Zebadúa González, Emilio. El control constitucional del financiamiento público y privado de los partidos políticos. Un problema de federalismo electoral. México. Tesis Doctor en Derecho. UNAM, Facultad de Derecho, 2004, p.43

Latinoamérica han llevado a cabo reformas al sistema de financiamiento de los partidos.<sup>230</sup>

Los principales puntos en los cuales se ha concentrado un cambio, han girado en torno a la revisión del carácter o modalidad de financiamiento político -sea público, privado o mixto. Notablemente las reformas se han orientado enfáticamente sobre el financiamiento público.<sup>231</sup> La creciente tendencia a imponer límites y controles a las contribuciones que pongan en peligro competencias equilibradas, se relaciona precisamente con este asunto, equidad en las elecciones, transparencia de los gastos y que todos los implicados participen con ética política, sin dejar de considerar que esto debe examinarse como decisivo para resolver problemas asociados al financiamiento.

Las condiciones de competencia tenderán a mejorar porque ahora la autoridad contará con instrumentos y condiciones óptimas para fiscalizar y revisar los gastos de las campañas de los partidos.

### **3. Propuestas**

Ante estas ideas se delinea una agenda de los rubros que deben ser analizados y considerados sobre los cuales partidos políticos, sociedad y autoridades prestemos atención para edificar una cultura democrática en relación con el financiamiento político y electoral.

■ Ponderar el financiamiento de los militantes y simpatizantes. Deberá aceptarse el financiamiento a título personal y en un porcentaje reducido y definido por el IFE con base a salarios mínimos, de forma tal que el único financiamiento privado permitido sea el otorgado por personas físicas. Así se evitaría el apoyo por parte de organizaciones efímeras y fantasmas quebrantando la ley, pero, sobre todo, decreciendo la posibilidad de seguir alimentado la práctica de los malos manejos de los recursos y la corrupción

<sup>230</sup> Navas Carbo, X. *Op. Cit.* P.165 y 166

<sup>231</sup> En México la reciente reforma acaecida en el año de 1996, modificó el artículo 49 relativo al financiamiento, resaltando la modificación de la relación del financiamiento público (90%) con el financiamiento privado(10%); o en Colombia, donde la pretensión era establecer un sistema de financiamiento exclusivamente público con el fin de hacer frente a imbricar al narcotráfico con el financiamiento partidario o en Argentina cuya pretensión sido impedir las contribuciones privadas de cualquier tipo. Un caso extremo como ha sucedido en Chile es no establecer límites o control alguno al financiamiento privado. *Ibid.* P.150 - 153

en el ámbito de la política y fuera de ella, poniendo en riesgo el proceso democratizador construido por diversas fuerzas políticas y por las instituciones electorales y con la finalidad de vincular a los partidos políticos con la ciudadanía para evitar los apoyos cuantiosos de grupos que actúan fuera del estricto control.

■ Revisión integral de la de la fórmula utilizada para el cálculo del monto de recursos que se le asigna anualmente a los partidos. Es evidente que reciben mucho más dinero del que gastan. Se debe eliminar o modificar el rubro del costo mínimo de campaña por una fórmula de asignación proporcional al dinero que gasten. Esta sería limitada por un tope y por la verificación de los gastos realizados, es decir, al entregar un informe de los gastos realizados anualmente, con factura, las mismas cantidades les serán retribuidas. Ello garantizaría condiciones de participación equitativa a los partidos en sus actividades cotidianas y proselitistas, y sólo si han confirmado por lo menos un año su registro. Es necesario el disminuir el porcentaje del financiamiento para actividades ordinarias, considerando reducir al 30 % del salario mínimo vigente para calcular la cantidad base de la asignación, con esto se lograría un ahorro en las cantidades a otorgar. Aunque se han impuesto topes a los gastos y al financiamiento no ha sido suficiente, pues se argumenta limitaciones y restricciones de la acción de los partidos, en especial al relacionar cuestiones como la inflación, el alza de costos, los costos de compra de tiempo en los medios electrónicos de comunicación, etc. Por lo tanto, sería más efectivo reducir el o los costos porcentajes del financiamiento, obligando a los partidos a presentar campañas con mayor inventiva.

Sin embargo, se asumen dos riesgos: que un menor tiempo de campaña reduce los costos, pero, también, puede reducir la posible influencia y no culminar el esfuerzo de comunicación de los candidatos y partidos sin poder vencer la apatía y el abstencionismo; que se favorezca al partido en el poder o que tome la delantera el partido mejor organizado en ese momento invocando una inercia electoral. Por otra parte, están las campañas prolongadas, las cuales presentan como desventaja los grandes gastos y

altos costos de la misma, la saturación de los ciudadanos provocando un hartazgo de propaganda electoral convirtiendo el esfuerzo invertido por los candidatos en una apatía y abstencionismo.

Esta situación impacta en el sistema de partidos y en el mismo sistema político mexicano, al afectar, primordialmente, a la contienda electoral, a las condiciones de competencia, empero, de manera sustanciosa, a la credibilidad y legitimidad de las instituciones electorales y políticas y, pertinazmente, a la democracia misma.

También redefinir la fórmula para asignar gradualmente el financiamiento público a una elección federal y a una elección intermedia. Establecer diferencias en el artículo del COFIPE, relativo a los recursos que se otorgan para procesos electorales de presidente, senadores y diputados, respecto de las denominadas elecciones intermedias, donde sólo se renueva la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Una fórmula diferenciada que otorgase recursos distintos a una y a otra. La opción sería que en los comicios intermedios se proporcione a los partidos la mitad de lo que se les asigna en las federales. Y una considerable disminución hasta un 50% en las ministraciones en años no electorales, tomando como base lo destinado a las denominadas actividades permanentes de los partidos.

■ Limitación considerable del tiempo de campañas electorales y ajustar la calendarización electoral, toda vez que es necesario promover por parte de los actores inmersos en el ambiente político y electoral la participación y una cultura política democrática.

En efecto las campañas electorales en México son largas: para presidente duran aproximadamente 165 días, 91 días para senador y para diputados 75 días. Estas deberían reducirse la campaña presidencial, la de senador y diputados federal y local. Efectivamente, si se siguen llevando a cabo aquellos lapsos de campaña los gastos seguirán siendo excesivos, puesto que se fomenta y se piensa que los medios de comunicación se han convertido en el único canal o vía para la promoción de partidos políticos y sus programas de los candidatos y sus propuestas, realizando exorbitantes

gastos a favor de consorcios televisivos como sucede en la actualidad en nuestro país) generándoles cuantiosas ganancias, pero, sobre todo, ocasionar gastos innecesarios al erario público.

De forma tal hace falta que el Instituto Federal Electoral organice y estructure un mecanismo para contratar exiguos tiempos en los medios de comunicación (primordialmente en los electrónicos) y repartirlos equitativa y proporcionalmente entre todos los partidos adversarios en los procesos electorales.

Se necesita establecer como un mecanismo idóneo de la propia propaganda electoral los debates políticos entre candidatos durante las campañas electorales, a fin de difundir sus principales ideas y propuestas a toda la ciudadanía interesada. Instrumentar un atractivo intercambio de ideas y propuestas que soslaye los tediosos y desanimados debates electorales, como los ya realizados.

- Es necesario determinar si los partidos llegasen a perder su registro por no alcanzar el porcentaje requerido para mantenerlo; saber del destino del dinero embolsado. Deberá llevarse a cabo una reforma en el COFIPE con la intención de que los partidos devuelvan al IFE los bienes adquiridos con el financiamiento público. Del mismo modo, no dar por concluida la relación con las instituciones electorales y políticas, en tanto no se haya dado una revisión exhaustiva por los mecanismos utilizados por la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos sobre el total de los recursos recibidos y utilizados en las campañas proselitistas, así como en sus actividades ordinarias y permanentes, de no hacerlo así se fincarían responsabilidades a sus dirigentes nacionales, estatales o locales.

- Disponer medidas de fiscalización del gasto electoral de las precampañas de los partidos y que el IFE pudiese vigilar y sancionar los procesos electorales internos de los partidos políticos. Asimismo facultar al COFIPE para que mediante la Comisión de Fiscalización supervise y sancione los ingresos y egresos de los recursos empleados en las precampañas. La referida fiscalización sería desde el momento de emitir la



convocatoria a sus procesos internos y el inicio de las campañas internas de los precandidatos.

Siendo así se contabilizarían los ingresos y los gastos de las precampañas dentro de los gastos de campaña y establecer topes reglamentarios de campaña establecidos por la autoridad electoral. Incluso considerar que las aportaciones a las precampañas de los militantes y simpatizantes deberán ser parte del financiamiento privado total, debiendo sujetarse a los topes establecidos por la ley y estarían obligados a cumplir.

Lo anterior se regiría por un mecanismo para comprobar documentos que indiquen e informen verazmente de la información necesaria para la revisión de los informes de los gastos anuales, incluyendo las precampañas y las campañas. De igual forma, publicar las aportaciones permitiendo conocer con transparencia su origen y cómo repercute en los partidos y sus candidatos. Este punto requiere de acciones y normas claras que den cuenta ante la sociedad el conocer quiénes financian a los precandidatos cuando proviene de aportaciones de particulares. De hecho es sano y conveniente el conocer puntualmente cómo, el monto y quiénes les apoyan, en particular a los distintos grupos internos, ya que a fin de cuentas son los contribuyentes los que aportan de manera directa el financiamiento a los partidos y sus campañas electorales. No debe ser ocultada ninguna clase de información que sea necesaria para la fiscalización.

■ Introducir una modificación en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la legislación electoral respecto de revalorar la pertinencia del secreto bancario para constatar el origen y la legalidad de los fondos privados destinados a los partidos, ante todo en las campañas electorales, cuando así lo solicite el IFE en tiempo y forma.

Aunque existe un fallo del Tribunal Electoral de la Federación respecto de la controversia surgida cuando el IFE solicitó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) información respecto del asunto de los Amigos de Fox, es pertinente empatar el articulado constitucional, electoral y de la Ley de Instituciones de Crédito facultando al IFE tal petición.

Es bien claro, cuando los fondos privados son ilícitos es cuando persiguen intereses creados y lastimosos y se realizan de forma dudosa.

■ La revisión de la facultad de investigación de la Comisión de Fiscalización del IFE y del propio Instituto, para después de examinar cuidadosamente el asunto financiero de los partidos. Se disponga la sanción económica a la que se hiciese acreedor cualquiera de los partidos infractores. De reincidir en una ocasión más perderá su registro como partido político nacional, pero, también, denunciar el delito para que la autoridad judicial sancione el comportamiento ilegal en perjuicio del sistema electoral, evitando que el de por sí costoso financiamiento público que el Estado destina para ello se siga manifestando como un negocio para unos cuantos quienes lucran con la política.

De tal forma, los controles sólidos y consistentes, tanto internos como externos, garanticen al IFE y a los ciudadanos el saber que sus actividades se han llevado a cabo mediante un ingreso suficiente y legítimo con un gasto conveniente, los cuales puedan ser de fácil comprensión y comprobación. La confianza de los ciudadanos debe ser proporcional a la actividad fiscalizadora, si los ciudadanos aprecian una fiscalización transparente, coadyuvará al ambiente democrático al que, seguramente aspiran la mayoría de los ciudadanos, los partidos políticos y el IFE.

A la postre, las acciones que se instrumenten y las reformas electorales establecidas, serán de poca monta si no van acompañadas de una diferente actitud y forma de hacer política. De tal modo, el racionar el financiamiento público y privado, así como el comportamiento político penden en buena medida de la conducta de los políticos, de los ciudadanos, de los militantes y de los medios de comunicación para comprometerse con un cambio trascendental en la cultura política.

## **D. Fuentes de Financiamiento**

### **1. Financiamiento público**

La importancia valorativa de los partidos políticos para la democracia constituye un elemento que ayuda a explicar la aparición del financiamiento público en casi todas las democracias representativas contemporáneas, a la vez que la "... propia existencia social de los partidos y su progresiva consolidación institucional vendrán a ser, afin de cuentas, la mejor muestra de su necesidad insoslayable".<sup>232</sup>

El garantizar un nivel de recursos suficientes por parte del Estado para el buen desarrollo de la vida democrática, ha contribuido a consolidar la equidad y la igualdad, incluyendo procesos electorales estables y legítimos.

Ese ha pretendido ser el propósito del financiamiento público en los últimos cincuenta años, haciendo de los partidos políticos actores centrales en los procesos políticos, y alejar el riesgo y aparición de intereses diferentes a la contienda política y electoral, privilegiando el interés por asegurar, consecuentemente, un apoyo mínimo para la actuación de los partidos, transparentar y controlar dichos apoyos y la influencia que, potencialmente, pudiese ejercer el poder económico.<sup>233</sup>

Que los partidos cuenten con recursos económicos esenciales para realizar sus actividades es legítimo, sobre todo, en periodos de estabilidad democrática; eso les ha posibilitado hacer frente a sus costos electorales y de funcionamiento cotidiano. El sostener ese nivel mínimo de recursos a los partidos políticos no sólo es privativo de momentos coyunturales, aunque debiese ser así. Con la apertura de los partidos a la sociedad mediante la constitucionalización, ha posibilitado la oportunidad de presentarse ante ella como organizaciones estructuradas. Ante ello el tema del financiamiento público ha adquirido una significación central, constatando un aumento de los gastos debido a la necesidad imperativa de los partidos de estar presentes en los medios de comunicación masiva. Sobre todo, la idea de que al ser recursos públicos de las propias aportaciones de los contribuyentes,

---

<sup>232</sup> Blanco V. Roberto. Op. Cit. 1990. p.33

<sup>233</sup> Cfr. Pilar del Castillo Op. Cit. La autora presenta brevemente los argumentos esgrimidos en favor y en contra del financiamiento público

los principios de transparencia y control estarán presentes en el manejo de los recursos.<sup>234</sup>

En este panorama donde aparece el financiamiento público, existe, para todos los partidos, una variedad de formas para su obtención y canalización de los recursos públicos a la actividad político-electoral. Luego entonces, la actividad partidaria demandaba tener mecanismos bien saludables de financiamiento -tanto público como privado- con el objetivo de establecer cambios en la naturaleza y condiciones de la vida política.

Las normas legales que regulan el sistema de financiamiento se refieren al tipo y forma de aportes económicos, a los límites al origen y monto del financiamiento público y privado y, por supuesto, a los mecanismos de control. De hecho, estos elementos están contenidos en la reforma electoral de 1996, reforma que ha sido hasta hoy la forma institucional de aplicación del financiamiento.

### 1.1. **Financiamiento público directo**

Se enfatiza que la contribución pública por la cual el Estado concurre a sufragar los gastos para los candidatos o partidos, son de carácter permanente o sea gastos referentes a las actividades ordinarias de los propios partidos. Empero, también aparecen los temporales destinados a costear los gastos de los procesos electorales.

El financiamiento público directo se otorga y se utiliza en una mayoría considerable de sistemas políticos democráticos<sup>235</sup>, porque en dichos sistemas los partidos han adquirido una preponderante importancia, no sólo en los periodos electorales, sino más allá de ellos, destacando el argumento que este tipo de financiamiento garantiza la participación de diferentes fuerzas políticas y, asimismo, una cierta independencia de los grupos económicos ávidos de promoción política. En efecto, el discutir el financiamiento directo a los partidos resulta trascendente si se considera

---

<sup>234</sup> Asuntos de vital importancia cuya pretensión es ser garante de la instauración democrática de recursos necesarios para los partidos. Woldenberg, José. Relevancia y actualidad. Op. cit

<sup>235</sup> Por lo menos en las legislaciones electorales en Latinoamérica, el financiamiento se regula de acuerdo al grado de intensidad política y electoral. En Perú y Uruguay la regulación es muy escasa. Pero en otros países como Brasil, México, Ecuador, Chile, Nicaragua o Paraguay las leyes respectivas son bien detalladas al respecto.

que éstos son piezas esenciales en las condiciones niveladas de competencia, para que la democracia sea tal, con la idea de conducir a una vasta porción de legitimidad en aras de instaurar una mayor actuación política y provocar un ambiente de igualdad política, aunque de ello no se puede esperar un enorme cambio en la cultura política.<sup>236</sup>

Coadyuvaría, de otra parte, a que las organizaciones políticas se dedicasen exclusivamente al cumplimiento de las funciones públicas que le corresponden, sin intentar transitar a la fundación de empresas lucrativas. Sin embargo, existen algunas voces reclamando, sobre todo, la dependencia económica casi en su totalidad del Estado, incluso los partidos políticos tendrían una libertad de acción restringida o conduciría a la impermeabilización del sistema político, favoreciendo las oligarquías partidistas al no verse necesitados los partidos y sus líderes del apoyo económico de sus militantes.

Al mismo tiempo se cuestiona si en países de escasos recursos económicos y con grandes necesidades sociales sería factible la aprobación de recursos, dejando de lado la posibilidad y el compromiso estatal de resolver o mitigar las necesidades más apremiantes de la mayoría de la población. Sin discusión alguna, el caso de México es en verdad representativo, en donde el nivel de pobreza, incluso de extrema pobreza se incrementa día a día. Pero tal parece que eso se les olvida a nuestros partidos políticos y a nuestros políticos. Mientras se observan estos problemas sociales y su estrecha relación con la agenda política, la actividad de los partidos se ha convertido en una actividad costosa. Ante ello se considera pertinente que ellos mismos y la sociedad en su conjunto se cuestionen respecto de la necesidad de cumplir cabalmente con sus funciones permanentes y electorales, pero con mesura para no generar un aumento en los recursos,<sup>237</sup> aunado a la limitación a los gastos de campaña para erradicar la marcada desigualdad en la competencia política. Esto

---

<sup>236</sup> Krotz, Esteban, coord. El estudio de la cultura política en México. México, CIESAS, 1996

<sup>237</sup> Cfr. Cordero, Alberto. La fiscalización del financiamiento de los partidos políticos: un asunto de conciencia crítica. Revista Jurídica Jalisciense año 8, no.1, enero - abril 1998. México

indica que los partidos denotan una prioridad en la política estatal al considerarles poder en las decisiones políticas.

En México, el Estado contribuye también al financiamiento de las actividades permanentes y electorales, en el caso de las actividades permanentes no se aplica el criterio de la fuerza electoral, pero si se establece una barrera mínima de votos, comparativamente baja (2%) con otras legislaciones;<sup>238</sup> para las actividades electorales, en cambio, el apoyo público será distribuido según los votos obtenidos, sin atender a un mínimo de votos. Veamos esto más en detalle.

En nuestro país el artículo 49 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, sanciona el otorgamiento del financiamiento público directo que recibirán los partidos políticos por sus actividades. Se señala que el funcionamiento público predominará sobre otros tipos de financiamiento que hubiere. Las modalidades sancionadas son:

- a) Financiamiento público;
- b) Financiamiento por militancia;
- c) Financiamiento de simpatizantes;
- d) Autofinanciamiento; y
- e) Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.<sup>239</sup>

Se prohíben las aportaciones o donativos en dinero o en especie por parte de los Poderes de la Federación y de los estados (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), por las dependencias u organismos de la administración pública federal, así como por parte de partidos políticos, personas físicas o morales provenientes del extranjero; por organismos internacionales, por ministros o agrupaciones de cualquier religión y empresas nacionales de carácter mercantil.<sup>240</sup>

---

<sup>238</sup> Por ejemplo en algunos países latinoamericanos como Ecuador, Costa Rica o Venezuela (5%); Guatemala (4%)

<sup>239</sup> COFIPE Art. 49 párrafo 1, noviembre 1996

<sup>240</sup> COFIPE. Art. 49 párrafo 2, inciso a y b

En los primeros apartados de dicho artículo se advierte la imposibilidad de poder obtener créditos de la banca de desarrollo, ni tampoco recibir aportaciones de personas no identificadas, salvo lo que se recolecte mediante las colectas o mítines llevados a cabo en la vía pública. Con todo, las aportaciones en efectivo realizadas por simpatizantes, posibilitaría ser deducibles del Impuesto sobre la Renta, hasta en un monto por 25%.<sup>241</sup>

En este artículo del COFIPE se mandata a los partidos políticos a tener un órgano interno encargado de la obtención y administración de los recursos, con las características que cada partido político determine con absoluta libertad. Y para la revisión de los informes de cada uno de los partidos y agrupaciones políticas se creo una Comisión de Fiscalización de los Recursos del propio IFE, asignándole en 1996 un carácter permanente.

## Cuadro 12

### Comparativo de modificación al artículo 49 del COFIPE

1994	1996
<p>3. Los partidos políticos no podrán solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades.</p> <p>4. Las aportaciones que se realicen a los partidos políticos, no serán deducibles de impuestos.</p> <p>6. Para la revisión de los informes que los partidos políticos presenten sobre el origen y el destino de sus recursos anuales y de campaña, se constituirá en los términos del artículo 49-B de este Código, una comisión de Consejeros que designará el Consejo General del</p>	<p>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.</p> <p>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%.</p> <p>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</p>

<sup>241</sup> Adición hecha al COFIPE de 1996 en el párrafo 4. En 1993 se establecía la no deducibilidad de impuestos.

Instituto Federal Electoral.	Partidos y Agrupaciones Políticas. Esta Comisión funcionará de manera permanente.
------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------

**Fuente:** COPIFE 1993 y Diario Oficial de la Federación, 22 de noviembre 1996

Así los partidos registrados ante el Instituto Federal Electoral (IFE), obtendrán derecho al financiamiento público, independiente de otras prerrogativas

Por otro lado, se encuentran el apoyo b) para gastos de campaña. Será entregado a los partidos políticos participantes en el año de elección para sus gastos electorales "... un monto equivalente al financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le haya correspondido en dicho año" <sup>242</sup>. Este monto para los gastos de la campaña electoral será en forma adicional al resto de las prerrogativas. Así que los partidos tendrán garantizado, sin esforzarse mucho, una cantidad , adicional y equivalente, asignada exclusivamente a la campaña pudiendo tranquilamente realizar una campaña, exitosa quizá, llena de propaganda del candidato y del partido donde se evitase al candidato un trabajo arduo y enfocado más a la imagen y simpatía propagandística.

Para llevar a buen término las actividades anteriores, actividades sustantivas, se detalla el financiamiento c) por actividades específicas como entidades de interés público, es decir, los partidos tendrán que invertir entre sus militantes y dirigentes, tal cantidad en la educación y capacitación política para elevar la cultura política de los políticos mexicanos.

Asimismo, el apoyo en este apartado emplaza a los partidos para realizar análisis e investigación socioeconómica y política que ilustren y validen sus propuestas en cualquier ámbito. Además se les apoyará en las tareas editoriales para que difundan sus ideas mediante diversas publicaciones, entre ellas, un órgano informativo con presencia nacional, también libros o publicaciones periódicas para contribuir al debate teórico y político de democrático, entre las diversas fuerzas políticas y entre los ciudadanos con la intención de mejorar nuestra cultura política. Aunque es

<sup>242</sup> Ibid. Párrafo 7a. Respecto del COPIFE de 1993 se puntualiza los costos mínimos que tendrán las campañas asignados por el Consejo General del IFE, así como los porcentajes y mecanismos de entrega, cuestión que de 1993 a octubre de 1995 no se consideraba.



raro, pues ningún partido cumple cabalmente con ello. Es significativo que la cantidad destinada a esos propósitos no podrá ser mayor al 75% anual de los gastos que lleguen a comprobar por sus actividades.<sup>243</sup>

Lo arriba mencionado corresponde a los partidos políticos registrados ante la ley electoral, quienes gozarán de las precedentes prerrogativas. Empero a los partidos que hubiesen obtenido su registro después de la última elección, sólo se les otorgará la ayuda económica hasta un 2% del monto total del financiamiento correspondiente al rubro del sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes.<sup>244</sup>

Queda enfatizado, entonces, que la ayuda financiera estatal ha pretendido aparecer como una respuesta al problema de la desigualdad de oportunidades en la competencia electoral, de cara a problemas planteados por la decreciente afiliación de auténticos militantes y por lo complejo que les ha resultado a los partidos proveerse de recursos económicos en este devenir tan complejo de lo diverso en la política contemporánea.

Al punto que el subsidio público directo surge de la conveniencia, tanto del Estado -sujeto aportante- como de los destinatarios -partidos- quienes, no obstante el consiguiente sistema de restricciones y controles sobre ingresos y gastos no cumplen integra y responsablemente con un reporte digno de crédito.

Por ello, uno de los problemas básicos en los sistemas de financiamiento público es el del sujeto destinatario de las diversas ayudas estatales. Se estima que en aquellos sistemas políticos en donde los partidos tienen una presencia política firme y consolidada, les ha permitido ejercer plenamente el monopolio de la representación política, llegando los candidatos y líderes a privilegiar como destinatario natural al partido, medio adecuado para saberse detentador de recursos que pueden usar, diferenciada y triangularmente.

---

<sup>243</sup> En el Código de 1993, Art. 49, párrafo 7d, se indicaba que su gasto para este rubro no sería mayor al 50%. Al aumentar el porcentaje se valoró a las actividades de capacitación y educación política como una de las actividades fundamentales de los partidos, toda vez que esto podría configurarse como un elemento de equidad, entre más capacitados estuviesen los militantes de tal o cual partido podrían competir en igualdad de condiciones y oportunidades en el ámbito del fortalecimiento de la actividad política.

<sup>244</sup> COFIPE. 1996, párrafo 8 inciso a. Atendiendo al principio de igualdad se estableció

En una vorágine de los sucesos políticos relativos al financiamiento público se plantea la interrogante sobre la necesidad de que las actividades políticas deban ser financiadas por el Estado. Esta es una discusión que no está agotada, siendo uno de los factores que impidió resolver por consenso la reforma electoral de 1996.

De manera puntual se ha formulado una serie de respuestas a ésta, recalcando que en un sistema democrático los partidos no tienen sólo como su cometido las actividades electorales, sino otras actividades llamadas permanentes en etapas no electorales. Estas funciones permanentes justifican política y normativamente la inclinación del financiamiento público a las actividades electorales y no electorales, a decir de algunos autores estas funciones de "... interés general que desempeñan los partidos políticos tengan o no la consideración de funciones públicas, no se realizan únicamente en momentos concretos -durante los procesos electorales- de la vida política de un país, sino de forma permanente. Por ello la justificación de la financiación pública directa no debe ofrecer grandes dudas..."<sup>245</sup>

Entre otras consideraciones la crítica al financiamiento público permanente gira en torno a la argumentación de que la libertad de acción de las organizaciones políticas se vería restringida al depender económicamente del Estado, es decir, que la ayuda económica del Estado no sólo limita esa libertad de los partidos, sino además coadyuva a deslucir la realidad y sus objetivos evitando conocer en forma total a que intereses sociales y económicos responden sus propuestas programáticas, sino sus compromisos políticos.

En este sentido se han establecido de manera general tres preceptos utilizados en México para otorgar el subsidio del Estado en forma directa.

1. Un primer criterio consiste en tomar en cuenta la representación parlamentaria, sólo los partidos que alcancen tal representación recibirán

---

<sup>245</sup> Álvarez Conde, Enrique. Algunas propuestas sobre la financiación de los partidos políticos, en La financiación de los partidos políticos. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994, p.14. También puede consultarse los siguientes autores quienes ofrecen sus propios puntos de vista en diferentes perspectivas. Contreras, Manuel. A la sombra del ogro filantrópico. Algunas consideraciones sobre el Estado, los partidos políticos y su financiación en Sistema nos. 118-119 marzo 1994, Madrid, España; Mora B. Elys. Institucionalización del financiamiento de los partidos políticos en Colombia y Venezuela en Cuestiones Políticas, no. 17, 1996, Maracaibo, Venezuela.

los fondos estatales. Para la distribución variaría entre el criterio complementario de los votos conseguidos o por los escaños logrados mediante el voto. El primero de ellos favorece una distribución proporcional a la fuerza electoral de representación parlamentaria del partido y, a su vez, el segundo pretende premiar a los grupos parlamentarios con mayoría. Aparece una tendencia al ensanchamiento del sistema de partidos parlamentarios.

Al contrario, los partidos no parlamentarios con sólo una ayuda financiera estatal acotada a sus actividades permanentes, virtualmente estarán condenados a no participar de manera equitativa en los procesos electorales a no ser que gocen de la participación privada en cantidades iguales o mayores para solventar sus gastos cotidianos y electorales.

2.El segundo criterio toma en cuenta el número de votos obtenidos por cada partido en la elección, estableciéndose como condicionante a partir de la cual sea efectivo el derecho al apoyo público. Dicha condición responde a la idea de mitigar el proceso de fraccionalismo creciente de los partidos, por lo tanto, el acceso a fondos públicos sin ninguna condición respecto de la presencia electoral opera de manera inversa al espíritu afianzador de organizaciones partidistas fuertes con presencia e influencia en el electorado, porque si no fomentaría la constitución permanente de nuevos partidos.

3.Siguiendo con el tercer criterio, se precisa como un sistema mixto, basado en la utilización de una doble consideración: atendiendo a los votos alcanzados en las elecciones y su traducción en posiciones o lugares obtenidos como representación parlamentaria, este último criterio está establecido en la normatividad electoral mexicana, rigiendo hasta hoy día, el destino del financiamiento público estatal.<sup>246</sup>

Con todo el sistema de financiamiento estatal directo instrumentando en México a los partidos presenta distintas consecuencias en el grado de concentración que alimentan en las estructuras organizativas de los partidos nacionales. Esas consecuencias se visualizan en forma más acentuada en

---

<sup>246</sup> Zulema, Enrique. *Op. Cit.* P. 118 - 119

las naciones con organización nacional federal que han instituido normativamente a los partidos políticos, puesto que una de las características de los partidos modernos es la de actuar desplegados en todo el territorio de un país, con un funcionamiento local y con cierta jerarquía y determinado grado de relevancia organizativa.

Cuando son las estructuras orgánicas locales partidarias las que reciben la ayuda económica del Estado, se estimula el autofinanciamiento y la independencia respecto a la estructura nacional central del partido. En sentido inverso, cuando son las estructuras nacionales las que reciben el financiamiento directo, éstas adquieren un poder de control financiero mayor sobre las organizaciones locales del partido y, en consecuencia, una dosis considerable de control político sobre éstas mismas.

Así, en los países en que no se hace extensivo o se restringe la ayuda económica estatal, a lo largo y ancho de la agrupación nacional, conlleva a sobrevenir el excesivo poder de las burocracias centralizadas en detrimento de las organizaciones locales, ello se presenta cotidianamente en nuestro país, circunstancia que dificulta la tendencia al manejo transparente de los recursos obtenidos y el actuar diáfano de las dirigencias nacionales, sobre todo, por ser particularmente las únicas beneficiarias del financiamiento público estatal.

## **1.2. Financiamiento público indirecto**

El otorgamiento del financiamiento indirecto se estableció previo al directo<sup>247</sup>. En una considerable cantidad de legislaciones electorales se advierte que, tanto los partidos como los candidatos, gozan de diversas modalidades de financiamiento indirecto, las cuales estriban en subsidios sin mediar la entrega de dinero en efectivo. Este financiamiento indirecto abarca actividades especiales, siendo consideradas torales por parte del Estado para el mantenimiento del sistema democrático.

---

<sup>247</sup> vid. Supra p.

En nuestro país dicho financiamiento o prerrogativas se ha tornado pieza importante adoptando las siguientes modalidades: <sup>248</sup> la franquicia de algunos servicios públicos, en especial de los postales y telegráficas, necesarios para el cumplimiento de sus funciones, la desgravación fiscal sobre bienes, ingresos, locales y espacios públicos para sus actividades propagandísticas no solamente en el lapso de elecciones, sino de forma permanente. En México, los partidos no son sujetos del impuesto sobre la renta en cuanto a ingresos provenientes de las donaciones, de rifas, festivales u otros eventos. De estos se considera la de mayor importancia la que se refiere al acceso gratuito de los medios de comunicación estatal o privado. “Su importancia se explica por la influencia central que estos empezaron a ejercer en los procesos de comunicación política y competencia electoral, a partir de la década de los cincuenta, implicando progresivamente mayores costos para las fuerzas políticas. Las leyes que regulan estos aspectos buscan sobre todo mitigar las desigualdades de carácter económico existentes entre partidos”.<sup>249</sup>

En México se otorga este derecho a las fuerzas políticas en forma proporcional al número de sufragios obtenidos, y dispone el acceso en forma permanente, sobre todo, en la radio y la televisión, señalando la facultad de contratar tiempos en la radio y la televisión para la difusión de mensajes orientados a conquistar el voto durante el tiempo que duren las campañas electorales.

En tiempos electorales se considera un incremento de la duración de las transmisiones que el Estado atribuye mensualmente a cada partido del tiempo total que a éste le corresponde en las frecuencias de radio y en los canales de televisión. De ello, la Comisión de Radiodifusión y la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE, realizarán monitoreos de los tiempos de transmisión sobre las campañas de los partidos e informar al Consejo General del Instituto de sus resultados.<sup>250</sup>

---

<sup>248</sup> COFIPE. Art. 48

<sup>249</sup> Nohlen, D. *Op. Cit.*, p.153

<sup>250</sup> COFIPE. Art. 48

Encontramos, pues, que los partidos políticos, en nuestro país son sujetos de ese derecho según dos principios: el de trato igualitario a todos los partidos contendientes, y el de la fuerza electoral o parlamentaria. Al aplicar el primero de éstos se posibilita a los partidos, sin ningún arraigo de sus puntos programáticos en la sociedad, tener la misma posibilidad de acceso a los medios de comunicación que los demás partidos quienes tradicionalmente participan, por su fuerza electoral e influencia política, en la contienda electoral.

El otro abre el camino a favorecer a los partidos grandes con probada organización y poder de convocatoria, los cuales reciben una considerable cantidad de votos en los comicios. Con esto se obstaculiza el acceso a novedosos grupos políticos que, al no tener voto alguno, la oportunidad de conocer sus planteamientos queda cerrada. En consecuencia, la forma más equitativa de llevar a cabo el acceso a los medios considera armonizar los dos principios, determinando una cuota igualitaria de acceso a la propagandización repartida entre los diferentes fuerzas políticas participantes, adicionando con una cuota mínima proporcional entre los partidos que han sido favorecidos por los electores preferentemente en proporción al porcentaje de votación.

La función institucional de las prerrogativas es tener condiciones de participación equitativa, aunque no es suficiente, se debe sumar esfuerzos políticos y legales para garantizar de forma satisfactoria la participación democrática, sin soslayar las condiciones y la realidad política, siendo el objetivo del sistema electoral acrecentar la efectividad y permanencia del financiamiento indirecto.<sup>251</sup>

Hoy día cobra cada vez mayor importancia los diferentes tipos de subvenciones bajo la forma de servicios o en especie abarcando desde la utilización de locales públicos sin costo alguno, la concesión de tarifas postales sin costo para el envío de propaganda, uso gratuito de espacios en radio y televisión, espacios para la fijación de carteles, etc. La complejidad

---

<sup>251</sup> COFIPE. Art. 50, 53, 54. 1996

técnica de las campañas es proclive a la apertura para este tipo de incentivos y prerrogativas.

Insistimos, en las últimas décadas, los medios de comunicación han pasado a ejercer una influencia central en los procesos políticos de competencia electoral. Adicionando condiciones de equidad.<sup>252</sup> Sería imposible en lo inmediato prescindir de ellos, ya que ni los partidos ni los medios serían capaces de dejar de influir en la toma de decisiones y en el ámbito del poder. Lo justifican los intereses que se mueven a su alrededor. Los partidos no dejarían un elemento sustancial de apoyo, propaganda e imagen a la deriva. Los medios no dejarían escapar un buen negocio.

## **2. Financiamiento privado.**

Sin duda, el financiamiento privado ha constituido la primera fuente de aportación económica a los partidos modernos. Hasta hace poco tiempo, la teoría política no consideraba en su debate este asunto, pues frente a la “... tendencia expansionista del modelo de subvenciones públicas que se desarrolló en las décadas de los años sesenta y setenta, vivimos la época del financiamiento privado, principalmente porque se había observado que el financiamiento mantenía alejados a los partidos de los ciudadanos [...] además de que una ingerencia excesiva del financiamiento público contribuye a estatizar la sociedad, con los graves riesgos que ello implicaba para el desarrollo de las libertades y derechos políticos.”<sup>253</sup>

La cuestión del financiamiento privado ha desembocado hoy en el centro de una polémica candente. En un ambiente de intenciones y propósitos, a veces encontrados, el financiamiento privado es actualmente una realidad que ha desbordado todo intento de disciplinarlo a la normatividad establecida en México. Al hablar del financiamiento privado hacemos referencia a las formas que se señalan en ésta, a saber: a) por cuotas de la militancia, aportaciones de sus organizaciones sociales y

<sup>252</sup> Reforma Política Electoral. 1996 en [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx) 24/03/00

<sup>253</sup> Cárdenas, Jaime. El financiamiento privado y su contexto en Alcocer, J. *Op. Cit.* p.164

personales de los candidatos exclusivamente para sus campañas, b) el financiamiento de simpatizantes, en dinero o en especie en forma libre y voluntaria, c) el autofinanciamiento constituido por los ingresos obtenidos por actividades de promoción, tales como conferencias, sorteos, etc., d) por rendimientos financieros a través de la creación de fondos o fideicomisos.<sup>254</sup>

Las condiciones dadas bajo las cuales se lleva a cabo la actividad partidaria mantiene condicionado el papel decisivo del apoyo económico. Fenómenos tales como la consolidación de la política atendiendo más a los candidatos y compromisos que a los partidos y sus propuestas programáticas, lo complejo del desarrollo de las campañas, la anhelada profesionalización de los cuadros dirigentes, la variedad de los mecanismos de recolección de recursos o la interacción cada vez más pronunciada entre intereses privados y decisión política continuará condicionando un cambio radical en la orientación de la acción y la cultura política.<sup>255</sup>

Hace tiempo asuntos cardinales, tales como el posicionamiento de la organización, de los dirigentes y candidatos, han hecho camino semejante con el financiamiento privado. En consecuencia, el obtener y administrar los apoyos económicos han motivado convertirse en un instrumento esencial en la arena política.

En el presente el financiamiento privado se ha querido entender como un recurso legítimo, posponiendo los partidos políticos edificar una relación o contacto con la sociedad, pudiéndose entender como un recurso para estimular a los partidos y cuidar dicha relación; pues los electores demandarían una actitud diferente de los partidos.

De hecho, este financiamiento aborda de inicio evitar que los apoyos privados inquieten la competencia pudiendo existir la injerencia de determinados grupos de interés con el propósito de perjudicar a las organizaciones partidistas.

Esencialmente la razón del financiamiento público es prevalecer ante todo frente al privado, no obstante, la situación de crisis económica de los

---

<sup>254</sup> COFIPE. *Op. Cit.* Art. 49 párrafo 11a al 11d. Cabe resaltar la importancia de ciertas limitaciones que se consideran novedosas en nuestra legislación secundaria y que deberán seguirse perfeccionándose.

<sup>255</sup> Zulema, Enrique. *Op. Cit.* p.109



partidos y los intereses privados han redituado en la dependencia económica de los partidos frente a este.

Hemos visto que usualmente se esté recurriendo más al financiamiento privado, dándole al privado una creciente legitimación con el riesgo de una desmesurada influencia de los intereses privados sobre los partidos.<sup>256</sup>

Las formas materializadas de los aportes privados son hoy tan complejas y heterogéneas, como las propias formas de hacer política, y la negociación entre los partidos se ha encauzado crecidamente a desear un control efectivo y preciso del aporte privado a la actividad política, de lo contrario derivará en una comisión de un delito, el lastimar éticamente a la política, pues hay una pretensión de esconder quién dio el dinero y que se ha comprometido a cambio, cuya pretensión sería influir en algunas políticas públicas de carácter privatizador,<sup>257</sup> y en este sentido el hilo conductor presumiblemente invulnerable que acerca a esta clase de prácticas es mediante: líderes políticos, candidatos, estructuras y niveles organizativos, órganos internos de agrupación y expresión, pero, sobre todo, las novedosas llamadas precampañas electorales.

En cuanto a este tema debemos mencionar que desde 1996 se ha presentado toda una discusión en la sociedad y la política mexicana sobre los gastos excesivos. Recientemente la polémica se revivió partir de 1999 por los recursos empleados por los aspirantes a la candidatura, primero a la presidencia de la República, en el año 2000, posteriormente en el 2003 por las candidaturas a diputados federales y locales, básicamente en las tres principales fuerzas políticas. Dicha polémica se agudizó a partir de la aparición de los comités de apoyo de precampaña de Vicente Fox, Manuel Barlett, Roberto Madrazo y Francisco Labastida<sup>258</sup>. De ello es pertinente destacar el oportuno y eficiente manejo de la precampaña ideado, a la sazón,

---

<sup>256</sup> Cfr. K von Beyme. La clase política y el Estado de partidos. Madrid, Alianza, 1995; Offè, C. Partidos políticos y nuevos movimientos sociales. Madrid, Sistema, 1988 y Panebianco, A. Op. cit.

<sup>257</sup> Proceso. No,1335 2 de junio 2002 p.12 y 13

<sup>258</sup> En la denuncia por apoyos económicos ilegales interpuesta contra el PRI, se documentaron -como pruebas en el IFE- recursos públicos con documentos bancarios revelando que PEMEX transfirió de una cuenta bancaria de Scotiabank Inverlat a Banco Mercantil del Norte, a nombre del Sindicato petrolero, 640 millones de pesos para financiar la campaña presidencial de Francisco Labastida. Documentación que sirvió de base al IFE para, primero emplazar al PRI para responder por ello, y, después, para aplicarle una considerable multa. Milenio Semanal, No.272, 2 de diciembre 2002. P.22 - 24

por los “Amigos de Fox”,<sup>259</sup> dándole una ventaja considerable frente a sus contrincantes panistas, pero también, posteriormente, frente a los candidatos del PRI y PRD, lo que a la larga le redituó, con base en un diseño y estrategia, el haber triunfado en julio del 2000.

Esta situación de las precampañas como preámbulo de los procesos electorales en nuestro país, últimamente ha dado pie para problematizar acerca de la existencia de una laguna legislativa en el COFIPE frente a la regulación de éstas.<sup>260</sup>

Anteriormente las pequeñas donaciones económicas en efectivo, tales como cuotas de afiliados y simpatizantes, las contribuciones a campañas no electorales, se generalizaban en aportes de servicios o en especie o un apoyo a las actividades partidarias mediante la gratuidad de equipos técnicos, infraestructura, publicidad, transporte, etc. lo cual permitía a las agrupaciones políticas sostener sus actividades.

De otra parte, en el presente, el financiamiento privado en la política mexicana ha podido ser substancial a la actividad de los partidos, como asociaciones públicas, pero a la vez privadas, partiendo de plantear que el sistema de financiamiento privado, realizado pública y transparentemente, no tendrá porque conducir al aumento gradual de corrupción política. Se asume que la existencia del financiamiento privado, por ser una forma habitual, puede ser compatible con el financiamiento público. Las formas más admisibles en la legislación electoral son: las cuotas de los militantes y afiliados, las donaciones y, en ocasiones y países, los rendimientos de entidades bancarias y la administración de bienes muebles.

## **2.1 Las cuotas de los militantes y afiliados.**

---

<sup>259</sup> Ibid. P.14 -19

<sup>260</sup> Andrea Sánchez, Francisco de. Las lagunas jurídicas en materia del financiamiento de precampañas políticas en México: las dos caras de la moneda. En Hernández, Pilar. Op. cit.

Existe una clara distinción de las cuotas de militantes. Son aportaciones realizadas por ellos mismos como una voluntaria adhesión al partido sujetándose a lo establecido en los estatutos de la organización, guardando toda proporción respecto de los distintos partidos.

En cuanto a las aportaciones de los militantes pueden ser voluntarias u obligatorias y, como en México, se han establecido límites a las aportaciones de los militantes del partido. Las cuotas de éstos han sido fuente tradicional, aunque, prácticamente, hoy día, en una amplia geografía política no aparecen como una de las principales vías de recolección de fondos, sobre todo en un país como el nuestro, de exigua afiliación política. De poco alcance se manifiesta este hecho, máxime si se piensa en la dificultad de su cobro y en el escaso interés por parte de los partidos para proceder a sancionar por la falta de pago de las cuotas estatutarias.<sup>261</sup>

Aunque se contemplan sanciones al no pago de cuotas los partidos políticos, a diferencia de otras asociaciones, no las llevan a cabo por razones políticas, no desean ser abandonados por los militantes morosos y que estos se conviertan en sólo votantes y, potencialmente, votantes de otros partidos. Esto sería una muestra de debilidad numérica, no quisieran revelar exigua afiliación. De hecho los partidos toleran el retraso y no pago por razones de propaganda y fuerza política.<sup>262</sup> Los partidos han mostrado que no les interesa convertirse en partidos de masas, de militantes. Eso ya pasó de moda. Hoy día les interesan los votos, pues es el mejor argumento para logro de cargos públicos, incluso, recibir sustanciales cantidades que ingresen a su presupuesto como parte del financiamiento público. Y si la relación con los votantes es imprecisa “...menor será la obligación [del partido] de recompensar a los afiliados con contraprestaciones”<sup>263</sup> no habrá reparto de recompensas y prebendas, sólo habrá de responder en lo ideológico.

## **2.2 Las donaciones.**

<sup>261</sup> COFIPE. Art. 49, párrafo 11 inciso a y b

<sup>262</sup> Cotarelo, Ramón. Los partidos políticos. Op. Cit. p.195-197. No se cuenta con cifras de militantes de los partidos en México. Simplemente sobre apreciaciones de la información sobre nuestros partidos, coincidiendo con Cotarelo acerca de las razones que él expone al respecto.

<sup>263</sup> Ibíd. P.196

Estas pueden ser realizadas por personas físicas o morales. Ante ello la existencia de límites cuantitativos, prohibiciones de algunas y la posible desgravación fiscal. Lo anterior advierte una necesaria y estricta observancia.<sup>264</sup>

En cuanto a las donaciones se ha llevado a cabo un debate bien interesante, en México y en otros países, pues se ha hecho necesario distinguir en cuanto a las donaciones de personas físicas y morales. Al respecto, se ha planteado una serie de problemas que afectan a cuestiones tales como la existencia de límites cuantitativos a este tipo de donaciones, la prohibición expresa y legalmente de alguna de ellas, la posibilidad o no de desgravación fiscal para el donante y la necesaria publicación de las mismas. En este debate se ha reiterado la idea de la prohibición de las aportaciones por parte de organizaciones extranjeras sin fines de lucro.

Las donaciones en general las permitidas y prohibidas, tienen sus ventajas y desventajas. Entre sus ventajas es la posibilidad de resolver problemas financieros de los partidos. “Un donativo puede ser fundamental para llevar a cabo una campaña electoral. Además, y a pesar de que por su propia naturaleza los donativos son entregas esporádicas e irregulares, suelen ser seguros y previsibles de hecho, lo cual permite que los partidos disfruten de mayor certidumbre a la hora de elaborar el presupuesto.<sup>265</sup> Por su parte, se observa que entre las desventajas es “... que los donativos hacen depender a los partidos de los donantes que son claramente identificable [...] que por el hecho de dar dinero tienden a influir y ejercer presión sobre los puntos de vista ideológicos programáticos de los partidos, requiriendo algún tipo de contraprestación. Se trata también de un asunto de prestigio; los donativos son más cómodos económicamente, pero no dan buen nombre a los partidos (razón por la cual éstos tienden a mantenerlos en secreto), ya que es muy generalizada la idea de que los partidos que cuentan con donativos o subvenciones privadas importantes son menos

---

<sup>264</sup> Cárdenas, Jaime. Propuestas para la reforma a la legislación electoral en materia de financiamiento de partidos políticos, Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos. Op. Cit. P. 174-176

<sup>265</sup> Cotarelo, Ramón. Los partidos políticos. Op. cit. P.198

independientes que los que no cuentan y más sometidos a los objetivos de los grupos de presión.<sup>266</sup>

Sin atorarse en demasía en este asunto, existe un consenso entre los partidos de que los donativos sean nominativos a partir de ciertos montos, hacerse públicos el nombre y el monto del donante y, por lo tanto, las donaciones anónimas quedan limitadas a cantidades bastante reducidas, por lo menos en nuestro país así se establece respecto del total del financiamiento público recibido anualmente.<sup>267</sup> Esto se dispone por razones de equidad y transparencia, puesto que tanto los partidos y sus militantes, así como los ciudadanos o electores tendrán el derecho de quién y cómo se financia a tal o cual candidato pero, sobre todo, la intención es evitar que la actividad política sea desacreditada por dinero producto de actividades ilícitas, cualesquiera que sean.

Existe una necesidad imperiosa de acordar y mejorar mecanismos legítimos y establecer un límite a los gastos de campaña para evitar escándalos como el de la campaña de Roberto Madrazo P., quien utilizó 337 millones 871 mil 122 pesos en su campaña para gobernador, cuando la ley sólo autorizó cuatro pesos por elector, habiendo oficialmente en 1994, 824,165 ciudadanos.<sup>268</sup>

Se trata de impedir que el impulso y la actividad de los partidos se sustente en cantidades exageradas de recursos privados y donativos procedentes del extranjero, porque la participación política democrática deberá contrarrestar la posibilidad de convertirla en un “mercado”, donde se compre las acciones y los puestos del gobierno a cambio de beneficios para los donantes.

También para evitar los casos del PRI-Pemexgate y de Amigos de Fox, se necesitan respuestas claras y contundentes. En el caso del Pemexgate se sabe del monto del dinero desviado; en el de los Amigos, no. En un caso se trata de dinero público y en el otro, de dinero privado. En un caso fueron

---

<sup>266</sup> Ídem.

<sup>267</sup> COFIPE. Art. 49, inciso b, fracción II, III y IV

<sup>268</sup> El Financiero. 26 de junio de 1996, p.43

fondos ilegales, en el otro no se sabe a ciencia cierta, pero se deduce que sí. Así, ambos transitaron en la cotidianidad del proceso electoral con diferencias; pero a la vez con una similitud, se ubicaron en la transferencia ilegal y en la irregularidad evidente. En estos casos y en los sucesivos se tendrá que investigar a fondo para demandar que en México nadie quede impune ni nadie sea inmune.

Las donaciones no generan desgravación fiscal porque no se considera, por parte de la normatividad electoral, que no se destinaran esos recursos a la atención de necesidades prioritarias. En otros casos se entiende que el gravar las donaciones se convertirá en un estímulo al donador declarando su aporte, bajo el rubro de la deducción de impuestos, de tal manera que estaría contribuyendo a conocer la transparencia en el origen y destino de los fondos.

De ello, la legislación electoral en México<sup>269</sup> señala acerca de los topes que puedan alcanzar los donativos, definiendo una supremacía por parte del financiamiento público con un porcentaje bien limitado, de forma tal que debe existir un equilibrio entre estas fuentes de financiamiento.

De esta manera, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se ha determinado que el referido financiamiento no excederá al público,<sup>270</sup> a fin de no instrumentar la fuente privada como vehículo para lastimar la competencia política. Sin embargo, la cuestión del financiamiento privado de las actividades de los partidos se ha convertido en los recientes tiempos en el centro de engaños, corrupción, manejo turbio y “triangulación” de fondos monetarios en favor de los candidatos y como destino los partidos políticos.<sup>271</sup>

Es pertinente reflexionar acerca del efecto de los apoyos económicos privados, ya que en la práctica está pretendiendo desbordar la disciplina legal, no se trata de hacer de la legislación sólo buenos deseos de honestidad

---

<sup>269</sup> COFIPE, Art. 49 párrafo 11

<sup>270</sup> Artículo 41 Constitucional y Artículo 36 del COFIPE

<sup>271</sup> Sin olvidar las triangulaciones bancarias por las que Fox recibió importantes sumas de pesos y dólares a su campaña, provenientes de las chequeras de grandes empresarios, como Carlos Slim, Alfonso Romo, Roberto Plascencia y Lorenzo Zambrano, quienes multiplicaron los dineros de las arcas de Amigos de Fox. Proceso No. 1334, 27 de mayo 2002 y No.1335 2 de junio 2002

de los actores políticos, éstos junto con los donadores deben respetar y acatar la ley, sino se estará provocando una conducta indebida.

Las condiciones en que se han desarrollado los apoyos económicos y la actividad se ha extendido a las estructuras ahora también a las precampañas electorales,<sup>272</sup> éstas han otorgado a los aportes privados un papel decisivo en la complejidad creciente de las precampañas y campañas, multiplicando los mecanismos de recolección de recursos condicionando la interacción, cada vez más profunda, entre intereses privados y decisión política y esa orientación en la acción electoral efficientiza que la obtención de recursos privados tienda a convertirse en ventaja competitiva. Así, el financiamiento ligado a la política ha promovido la presentación de dos elementos de cuantía: el poder y la economía, siendo el punto aleatorio del mantenimiento del poder, apoyado por el dinero. "...creando un vínculo parasitario entre quienes detentan el poder económico, como dadores y quienes pretenden el poder político, como receptores, al punto que hoy un político exitoso es quien ha desarrollado particular habilidad para captar fondos ajenos (ilegales) para su promoción política."<sup>273</sup>

Las otrora formas tradicionales de la aportación económica privada como las donaciones en efectivo, cuotas de afiliados o simpatizantes han quedado en el olvido.<sup>274</sup> Hoy tienden a generalizarse los apoyos de empresas industriales y bancarias.<sup>275</sup> El hecho de haber legislado acerca de las donaciones privadas no resultó, se esperaba limitarlas a un monto más pequeño, pues forzó a los partidos a propagar formas de reunir fondos monetarios al margen de la ley, promoviendo un gran descontrol político y financiero, asimismo se ha estimulado el secreto, la negociación oscura y el desprestigio de las instituciones electorales, el IFE, los partidos políticos y su relación con el sector público y privado.

---

<sup>272</sup> Cfr. Hernández, Pilar, comp. Op. cit.

<sup>273</sup> Nieto G. Francisco. Anticorrupción vs gobernabilidad Revista Probidad, núm. 15, julio-agosto 2001, citado en Ramírez M., Jesús. Partidos políticos y financiamiento, en Hernández, Pilar, comp. Op. cit.

<sup>274</sup> Woldenberg, J. El financiamiento de la política, Op. cit.

<sup>275</sup> Ferguson, Thomas. GOP\$\$\$ talked; did voters listen? Voices of Mexico. No. 31 april-june 1995. Pp. 67-69

Por ello los acontecimientos suscitados en relación con los Amigos de Fox (mayo-junio 2000), -constituyéndose como ente protagónico de la escena del proceso electoral- en la realidad revitalizaron los mecanismos de control y la recurrente crisis de credibilidad y transparencia del sistema electoral mexicano. Tan es así, que Bartlett o Madrazo o Labastida<sup>276</sup> no obtuvieron dinero o apoyos a través de su partido ni para su partido. Por su parte Fox obtuvo fondos a partir de su precampaña de empresarios mexicanos, señalados como activos participantes en el proyecto foxista, como Guillermo Velásquez y Eliseo Martínez Pérez del grupo Zergam, Roberto y Mario Plascencia Saldaña, propietarios de Calzado del Río y familiares de Carlos Medina Plascencia.<sup>277</sup>

También Felipe y Luis Gerardo Martínez Treviño, propietarios de Emyco y del entonces Banco del Bajío. Había estrechas relaciones con empresarios de Monterrey y Guadalajara. Destaca el apoyo de Lorenzo Servitje Sendra del grupo Bimbo, Alfonso Romo y Ricardo Salinas Pliego. Otros que colaboraron fueron Ricardo Alanis Posada, dueño de Textiles León.<sup>278</sup>

Entre las organizaciones internacionales que le brindaron apoyo a Fox, desde antes que fuera oficialmente candidato, se mencionan a Coca-Cola Internacional; a Coca-Cola México, empresa dirigida por Carlos Rojas Magnon, desarrollando aspectos mercadológicos para la campaña de Fox y una larga lista de organismos religiosos, académicos, personajes políticos que apoyaban el proyecto de Fox<sup>279</sup>.

Ante estos sucesos existió una posición discrepante de la militancia partidista –sobradamente notoria en el PAN- por las formas y prácticas usadas, sobre todo, ante el hecho de haber puesto de lado a las élites de los partidos y a los tiempos políticos de los mismos y, ante todo, el ignorar de *facto* los procedimientos propios.

<sup>276</sup> Milenio Semanal. No. 272 2 de diciembre de 2002

<sup>277</sup> Milenio Semanal. No.290 7 de abril de 2003

<sup>278</sup> Ídem

<sup>279</sup> Según un informe del área de inteligencia del gobierno mexicano, a mediados de 1999, elaboró un amplio informe sobre la campaña de Vicente Fox que arrojó esta información. Cfr. Fernández Méndez, Jorge. Los amigos de Fox según el espionaje mexicano. Milenio. No. 291, 14 de abril 2003, p. 10-13.



Al existir instrumentos reguladores en el COFIPE del financiamiento privado y condiciones expresas del otorgamiento de los aportes públicos, no se ha puntualizado en demasía, que los aportes de los grandes grupos económicos, sin embargo, por violentar la normatividad electoral no se hace explícita su aparición. La magnitud de estos “aportes indirectos” es difícil de cuantificar y de evitar, por ello anima su creciente relación con los pormenores y actores de las campañas, pero, su notoria importancia es en la efectividad manifiesta, sobradamente, con los presuntos ganadores en el proceso electoral.

Aunque es sabido el problema, la posibilidad de lograr resolverlo ha llevado algunos años. Del mismo modo, hace tiempo los partidos políticos, básicamente, PRI, PAN y PRD han tratado de construir consenso en la búsqueda de soluciones. De manera reiterada se han propuesto reformas a la ley electoral en relación al financiamiento de los partidos, tiempos de campaña, auditorías y una fiscalía especial sobre delitos electorales.<sup>280</sup>

En efecto, aunque se imponga en la legislación en México la obligación de publicar informes anuales y de campaña<sup>281</sup>, lo cierto es que el balance total del financiamiento privado se ha tornado en una suerte de condición simbólica, pues el control de esta forma de apoyo económico a las campañas electorales o al funcionamiento de los partidos ha resultado menos que imposible. En ello los candidatos y dirigentes de los partidos tienen una gran cuota de complicidad y culpabilidad al permitir la obtención de recursos de manera oscura.

Así, las posibilidades de controlar los apoyos privados dependen del consensuar acuerdos políticos, invariablemente con suficiente claridad y eficiencia, para encarar el recurso de la economía y la política subterráneas. En ese contexto se podría aspirar a elevar el nivel de transparencia e igualdad de oportunidades en la contienda y en la decisión política.

La tercera forma para allegarse financiamiento privado son los créditos de entidades financieras, que también han generado una polémica aquí y en

---

<sup>280</sup> Propuestas hechas desde las reuniones denominadas Seminario del Castillo de Chapultepec, perfilándose su necesaria inclusión en la legislación. Reforma 28 de noviembre de 1995 p.10A

<sup>281</sup> COFIPE. Art. 49-A párrafo 1 inciso a y b.

otros países. No obstante, se piensa en la posibilidad de permitir que los partidos cuenten con solvencia suficiente, sobre todo, cuando se les otorga el financiamiento en anualidades o cuando se destina para actividades electorales, aunque esta latente el riesgo de que los bancos determinen preferentemente cuáles de los partidos serán sujetos de tal posibilidad. Al advertir, por parte de las instituciones electorales una ejemplar transparencia y rendición de cuentas, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitió un fallo al determinar que el IFE tenía atribuciones legales para obtener la información bancaria y hacendaria sobre las personas o empresas nacionales o extranjeras que financiaran campañas electorales. Esto fue resultado a propósito del socorrido argumento del secreto bancario que impedía avanzar en las indagaciones sobre el caso de Amigos de Fox.<sup>282</sup> Y también darse la misma contingencia de que los apoyos públicos sean trasladados al manejo privado, sobre todo, si los fondos de los contribuyentes se utilizan en la amortización de deudas.

En suma, la discusión se encamina singularmente al asunto de quién puede aportar legítimamente dinero a los partidos, en qué cantidades y bajo qué condiciones.

### **E. Naturaleza y finalidad del control y fiscalización del financiamiento**

El tema del financiamiento público y privado, en el ámbito de la política, ha despertado una singular discusión de acuerdos y desacuerdos. Desde los montos precisos de financiamiento, límites de gastos de campaña, la conveniencia de precisar el financiamiento privado, así como el asunto del control<sup>283</sup> y limitaciones al financiamiento en general. Un asunto que se ha vuelto trascendental es la aplicación de la fiscalización y control a los gastos de los partidos como una forma eficiente para contribuir al establecimiento

<sup>282</sup> La Jornada 8 de mayo del 2002 p. 1,3 y 9

<sup>283</sup> El control sobre el financiamiento comprende tres aspectos básicos: a) vías a través de las cuales se lleva a cabo el control; b) el órgano de control; c) las sanciones por el incumplimiento de las normas que regulan el financiamiento. Mijangos Borja, M. El control sobre el financiamiento a los partidos en Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos. Op. cit.

de condiciones cada vez más óptimas y equitativas de competencia. En este tenor, sus actividades, sobre todo, electorales precisan de fondos públicos y privados. En estos tiempos las diversas formas de financiamiento debiesen acatar un principio de responsabilidad y honestidad.<sup>284</sup>

Destaca esto último como una necesidad de conocer quién o quiénes pueden apoyar económicamente a los partidos y en qué cantidades límite pueden hacerlo; luego entonces, hay límites a los gastos de los partidos y también a los que puedan hacer los candidatos a título individual.<sup>285</sup> Por otra parte saber quiénes deben ser los encargados de verificar la legalidad del uso y destino que un partido haga con sus ingresos, cuestión que no ha sido en demasía explorada, ni siquiera estrictamente reglamentada y conocida por los electores.

En México, a partir de las reformas al COFIPE quedó detallada la obligación de presentar los informes del origen y monto de los ingresos, empleo y aplicación de cualquier modalidad de financiamiento.

La fiscalización de los recursos de los partidos está a cargo del IFE, a través de la Comisión de Fiscalización, cuya misión es velar por la transparencia y legalidad, bajo principios de independencia e imparcialidad.<sup>286</sup>

La historia de la fiscalización a los partidos y agrupaciones políticas en México es reciente. A nivel de normas tiene aproximadamente veinte años, y de aplicación efectiva a partir de 1997. El Código Federal Electoral de 1987 en el artículo 61, fracción VIII, señalaba que los partidos políticos justificarían anualmente ante la Comisión Federal Electoral el empleo del financiamiento público. No existe constancia de que esa norma se haya acatado. En la reforma electoral de 1993, tanto el artículo 41 constitucional, como el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de ese entonces, en el artículo 49, se definieron aportaciones prohibidas, se fijaron topes de financiamiento privado y a las aportaciones anónimas, entre otras

---

<sup>284</sup> Cotarelo, Ramón, Los partidos políticos. *Op. Cit.* p.222

<sup>285</sup> Woldenberg, J. El financiamiento de la política, *op. cit.*

<sup>286</sup> Ídem.

cuestiones. Obligaba a los partidos a contar con un órgano interno de finanzas y a entregar un informe anual de sus ingresos, públicos y privados y de sus gastos totales.

Con la reforma constitucional y legal de 1996, la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas cobró la centralidad que ahora tiene en la revisión de los ingresos, egresos y patrimonio de los partidos, el uso y destino de sus recursos. Ello fue consecuencia de varios factores: la reforma de 1996 fue más acabada que la de 1993; confirió más atribuciones a la Comisión de Fiscalización, y el Consejo General de Instituto Federal Electoral, integrado para el periodo 1996-2003, potenció a todas las comisiones del Consejo General la autoridad política y electoral a fin de instrumentar una dirección, supervisión y vigilancia, lo cual se traduciría en una creciente credibilidad del IFE.

La Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, a partir de 1997 tuvo un importante y creciente papel. La primera sanción de magnitud considerable se dio en la revisión del Informe Anual de 1996, en donde el Consejo General del Instituto Federal Electoral, el 30 de mayo de 1997, sancionó al Partido Revolucionario Institucional con una multa de más de cinco millones de pesos, además de imponer multas al Partido del Trabajo y al Partido Popular Socialista<sup>287</sup>. A partir de ese momento era clara la trascendencia no sólo jurídica sino política que tendría la Comisión. Como lo veremos en los dos casos que aquí se describen y explican, la Comisión de Fiscalización fue protagonista, con sombras y luces, de la fiscalización durante el periodo 1996-2003.

Alonso Lujambio<sup>288</sup>, presidente de la Comisión de Fiscalización del Instituto Federal Electoral, proponía en materia de control de las finanzas partidarias, modificaciones legales en el siguiente tenor:

impuestos establecer la obligación a los donantes de registrar en su declaración anual de los montos donados, así como el deber de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de comunicar dicha información

<sup>287</sup> Eduardo Huchim hace un relato de estos hechos. Véase Huchim, Eduardo, *Las nuevas elecciones. 1997. En la transición mexicana 2000*, México, Plaza & Janes, 1997, pp. 78-92.

<sup>288</sup> Lujambio, Alonso, "México", en Carrillo, Manuel *et. al.* (coord.), *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*, México. IFE, 2001, pp. 385 y 386.

al Instituto Federal Electoral; obligar a las empresas a contestar cualquier requerimiento de la autoridad electoral; la facturación exclusivamente deberá hacerse a los partidos políticos; establecer que no se opondrán a la facultad de la autoridad electoral para indagar sobre el secreto bancario; escoger entre la alternativa de estructura *monopsónica*, que consiste en dotar a la autoridad electoral de la atribución para ser el comprador único de spots en el mercado, con tarifas techo como con tarifas piso; regular las finanzas de las campañas internas y explorar la posibilidad para que cualquier órgano fiscalizador –de la federación y de los estados- realice una auditoría a cualquier gobierno –municipal, estatal o federal- cuando así se lo solicitare la autoridad electoral.

La pretensión por adecuar la aplicación de ciertos principios en la medida del financiamiento con la funcionalidad real del sistema de partidos no ha sido del todo satisfactoria. Con este hecho se ha intentado limitar el costo global de las campañas electorales y obligar a los partidos a rendir cuentas con la intención de cambiar su proceder de financiamiento a fin de no inducir la influencia de las grandes corporaciones y favorecer la participación de pequeños contribuyentes.

La relación entre las elecciones y el dinero se vislumbra cada vez más compleja respecto de los recursos particulares y públicos, por lo tanto resulta difícil y complicada la fiscalización. Sigue siendo un tema que ha despertado un gran interés por la carga política que lleva. Ante todo, hoy por hoy, el funcionamiento de los partidos depende de dichos recursos. De tal manera uno de las contrariedades manifiestas es qué órgano debiera ser el idóneo para llevar a cabo esa tarea de fiscalización y determinar las atribuciones y límites de su funcionamiento, el ejercicio de su facultad fiscalizadora y sanciones estrictas y severas contra infractores como un medio disciplinario, ese quizá es el mayor reto del control y la fiscalización de los ingresos partidistas en el proceso de vigilancia.<sup>289</sup>

---

<sup>289</sup> El artículo 49-A del COFIPE no señala las sanciones a que se harán acreedores si sobrepasan los toques de financiamiento y por no entregar los informes referidos a este artículo o por la entrega de informes incompletos o dudosos. Presumiblemente la Comisión de Fiscalización y el Consejo General del IFE serán los que impongan las sanciones, sobre todo, las sanciones denominadas económicas asentadas en el artículo 272 del mismo Código.

Desde la década de los sesenta hasta los tiempos actuales, la tendencia hacia la instauración de sistemas mixtos de financiamiento (público y privado) ha constituido uno de los objetivos esenciales del fortalecimiento del sistema político democrático. La fórmula cardinal debiese consistir en la combinación de dos principios: **a)** igualdad de oportunidades y **b)** un control efectivo. El primero da sustento a la idea del subsidio público y privado; el segundo incita al establecimiento de niveles de control público y legal del apoyo económico a los partidos, así como una extrema exigencia en cuanto a transparencia, fiscalización y publicación de los ingresos y egresos económicos.

Contemplar el perfeccionamiento de un estricto sistema de fiscalización sobre el manejo de los recursos públicos. En la actualidad, el IFE realiza una auditoria anual a los partidos, pero este mecanismo no ha sido suficientemente eficaz.

Ante el contexto de la política contemporánea, el control de las diversas formas de apoyo económico a las campañas electorales, a los candidatos, así como al funcionamiento de los partidos resulta de enorme dificultad. Por ello, la pretensión de ponderar controles estrictos y profusos, lo cual no implica resolver el problema, pero sí sería un elemento modificador paulatino de la conducta de los partidos e ir transformando la cultura política e implique poner atención en cómo está operando la naturaleza y el quehacer político de los partidos en la competencia política.

Al avanzar los procesos de democratización de la acción política se abrirá el horizonte para establecer posibilidades óptimas de control. El pensar y rediscutir una reforma política -al menos en México- en un ambiente en donde el sistema de fiscalización no es en suficiencia transparente y eficiente, transmitiendo sus mecanismos al financiamiento político, resultando muy ilusorio pensar en una fórmula absoluta en donde el control público de los financiamientos público y privado a los partidos pueda llevarse a cabo.

Por ello, la reforma política deberá avanzar paralelamente con procesos de transformación estructural en el ámbito de los económico, fiscal

y de la cultura política. Desde noviembre de 1996 no se ha reformado la normatividad electoral, no obstante hoy día se presenta el compromiso imperioso para que los partidos, asociaciones políticas e instituciones electorales, se den a la tarea de rediscutir y formular alternativas que subsanen lo relativo a los informes, límites y fiscalización de los apoyos económicos a los partidos, esencialmente a la luz de los acontecimientos en la política mexicana.

En la medida en que el poder público en México el IFE, TRIFE, etc. vaya ganando en autonomía y autoridad por sobre los intereses de sectores de basta influencia económica política, nuestro sistema político y electoral podrá aspirar a mayores niveles de transparencia y equidad. En ese sentido aparece el cuestionamiento ¿quién debe fiscalizar a los partidos? Se puede pronunciar por asignar esa tarea al IFE mediante la facultad fiscalizadora de la Comisión de Fiscalización provista de amplias atribuciones para su ejercicio, acompañado esto por una reforma sustancial al COFIPE.

De otra parte, se podría apostar a la edificación de un órgano de fiscalización con independencia orgánica, con un funcionamiento político y financiero que implique tener una cercanía con alguno de los institutos políticos implicados en el otorgamiento de recursos económicos. A fin de llevar por buen camino su actuación deberá modificarse la norma electoral dándole plena jerarquía para evitar una oposición, por parte de grupos políticos públicos y privados que nublen su actividad.

En nuestro país aventurarse a estimar una posible solución de este problema no se manifestaría del todo factible sin el concurso de las fuerzas políticas implicadas en este asunto.

Se debe ahondar en una dirección: el control del financiamiento, tanto público como privado. Ante los tiempos futuros de cambios, reformas y adecuaciones de la normatividad electoral, tanto el Estado como los partidos deberán enfrentar a esta cuestión. Un asunto clave será preparar el terreno mediante una reforma electoral para reafirmar el papel de los partidos políticos, pues será un signo de madurez ante sus electores, la presentación de datos, cantidades e informes donde se verifique el óptimo manejo de las

finanzas partidarias.<sup>290</sup> Así como remontar las taxativas para llevar a cabo indagaciones y verificar el origen, monto y legalidad de las aportaciones, como la ley del secreto bancario y otras relativas a la transparencia de los procesos políticos.

Es visible la indispensable instrumentación de controles externos al financiamiento partidista, mediante organismos públicos provistos de medios y competencia; pero es superlativo contar con mecanismos de control interno del financiamiento a partir de una rigurosa aplicación respecto de la democracia interna de los partidos, con el concurso del IFE y en la posibilidad de que organice y vigile los procesos internos de los partidos, sin menoscabo de su independencia orgánica, ideológica y política.

Ha llegado el momento de transformar determinados hábitos de funcionamiento en y por los partidos. Los partidos se sentirán importunados por una sombra reguladora, cuya misión será establecer controles, sean desde el sector público hasta las instancias propias, con la sola intención de presentar a la ciudadanía en general, manejos financieros cada vez más transparentes y democráticos. Por eso de manera fehaciente, en México y en otros países en los últimos años, se ha debatido en torno a las aportaciones de individuos y grupos de interés y en torno a cómo controlarlas, sobre todo en el desarrollo de las campañas electorales.<sup>291</sup>

La oportunidad de imponer límites y otras restricciones a las subvenciones, a los montos, a los tiempos de campaña, etc., no ha tenido el eco esperado. Se argumenta trasgresión al derecho a la acción política. Ante este marco la posibilidad de poner controles imperiosos y eficientes no ha suscitado un interés, al contrario, se aprecia como una amenaza por tal fiscalización para quienes se han servido y aprovechado de la imprecisión de esa determinación. Para ello se ha optado, sin un compromiso explícito y tácito, sólo a la divulgación de las fuentes de financiamiento de los candidatos y partidos sobre lo asentado en la normatividad.

---

<sup>290</sup> COFIPE, Art. 49-A, párrafo 1 inciso a y b y párrafo 2 inciso a, b y c.

<sup>291</sup> Cotarelo, Ramón. Los partidos políticos, Op. Cit. p.220-221



Así como la ley obliga al apoyo estatal directo e indirecto, también obliga a los partidos con registro a entregar un informe de sus ingresos y gastos. De igual manera un informe anual, en donde presumiblemente deberán estar los nombres de individuos y organizaciones, quienes han contribuido con dinero, tanto como se le permita. Es decir, los informes deberán indicar el origen y el monto de los donativos. En el periodo postelectoral, estos informes deberán estar a disposición de quien lo solicite.

En el espíritu y el objetivo del control de gastos electorales, deberá imperar la transparencia de los manejos financieros y de los procesos electorales, respondiendo a la confianza que se haya depositado en el sistema electoral y de partidos, valorándolo la sociedad a través de los comicios. Para lograr la transparencia del financiamiento es importante la participación de ciudadanos, partidos e instituciones electorales y medios de comunicación, quienes coadyuvaran a instaurar una forma distinta, en verdad distinta, de cultura política.

El financiamiento de la política se ha convertido en uno de los ejes de la discusión en torno a la función de los partidos políticos en un sociedad democrática, y se considera una obligación de rendir cuentas tendientes a regular el control mediante la fiscalización mediante auditorías internas y externas a los balances partidarios, encaminándose a la neutralización de las acciones de redes clientelares o de las garras del “poder invisible” (mafias, servicios secretos no controlados, etc.) Enmarcados en el encuentro entre dinero y política, que al hacerse públicas provocan un escándalo político, jurídico, incluso, personal.<sup>292</sup>

Lo cierto es que en la práctica obligada de la entrega y publicación de informes, los aportes privados se desenvuelven en una zona oscura donde el control sólo se presenta como una situación ilusoria o en torno al deber ser, respecto del comportamiento político o del proceder ético en la política.

Ante este panorama, el control de las diversas formas de apoyo económico a campañas electorales, a candidatos o al funcionamiento normal de un partido resulta poco menos que imposible. Aspirar al control

---

<sup>292</sup> Bobbio, Norberto. El futuro de la democracia. México, Fondo de Cultural Económica, 2000, 4a. Reimpresión. P.36; 94-103

exhaustivo conlleva el conocer y evaluar las entrañas de las formas actuales de funcionamiento y operación (económica y política) de los sectores económicamente influyentes y determinantes, sin abandonar la naturaleza propia de los procesos modernos de competencia política.

## CONCLUSIONES

La democracia puede ser entendida como sistema político y como una forma de gobierno acompañada por un principio de dominación y con un aparato jerarquizado en el cual las diferentes clases sociales manifiestan sus ideas, intereses y conductas, apoyándose en los procesos electorales y la representatividad como el medio para evaluar y decidir sobre el rumbo que tomarán las decisiones acorde a la forma de gobierno respaldada por el ejercicio del poder y en la complejidad adquirida en la acción democrática de la participación política.

Aquí hacemos alusión a la democracia representativa como un conjunto de procedimientos normados y orientados haciendo creíbles y confiables los procesos electorales, cuya legalidad se relaciona con el cumplimiento de los estrictamente establecido en la normatividad electoral, específicamente en lo relativo al financiamiento y alas prerrogativas electorales.

Y es precisamente la participación electoral y los partidos políticos como actores principales, quienes son los sujetos políticos más atendidos en el análisis político, vía la democracia representativa, en tal virtud, ambos son elementos constitutivos de la competencia política.

Por su parte el financiamiento es un asunto cardinal que ha pretendido generar condiciones equitativas en el sistema electoral y el sistema de partidos. Sin embargo aquel no ha podido soslayarse de

escándalos de financiamiento ilegal como el PEMEXGATE y Los Amigos de Fox que aquí hemos abordado.

En ambos casos su indagación resultó dolosa y encubridora al no investigar a fondo e imparcialmente la entrega fraudulenta de recursos ilegales al PRI y por el uso de dinero proveniente del extranjero a través de una asociación civil. Esta es de suma gravedad cuando se invoca a la legislación electoral al amparo de la democracia, aquella en la actualidad muestra una serie de vacíos y desaciertos para impedir que grupos privados tengan injerencia en los partidos mediante la donación de recursos triangulados por organizaciones sindicales o sociedades mercantiles, entre otras, como se ha destacado.

La pretendida entrada a la transición democrática y al cambio se cimentó en una evaluación electoral y en las formas conocidas de hacer política donde el gobierno sigue favoreciendo, vía el financiamiento público, una competencia equilibrada de fachada, en la cual los beneficios del financiamiento se compartieron por el PAN, PRI y PRD en mayor medida y algunos partidos pequeños como el de la Sociedad Nacionalista también se vieron favorecidos. Sus actividades y su propaganda electoral se alejaron de la sociedad, apoyándose esencialmente en los consorcios televisivos. Estos siguen siendo los promotores efectivos del voto vía los recursos económicos del partido de su preferencia, tal y como ha sucedido en los procesos electorales del recién inaugurado Siglo XXI.

Esto provocó un desplazamiento de la tradicional lucha electoral hacia la mercadotecnia y el manejo mediático, puesto en boga a partir de la candidatura de Fox e instrumentado notoriamente en los pasados comicios electorales, intentando acercarnos más al modelo electoral norteamericano distanciándose enormemente de la democracia participativa. En tales circunstancias se ha estimulado el perfeccionamiento, con mayor sutileza y menos visibles, los medios y métodos de apoyos económicos, conduciendo a una situación de peligro a los procesos electorales y desvirtuarlos como rasgo distintivo de la democracia mexicana que no ha podido deshacerse de la vieja cultura política heredada del anterior régimen político caracterizado por el clientelismo, tráfico de influencias, compadrazgo y corrupción

Asimismo es pertinente señalar que el sistema de financiamiento motivó y sigue haciéndolo a legislar en torno a él, pretender e instrumentar una serie de reformas electorales que den cuenta de la procedencia y destino de los recursos públicos y especialmente en el rubro de los apoyos económicos directos..

Es significativo, sin duda alguna, resaltar las reformas que han introducido modificaciones en la legislación electoral. Este proceso comienza desde el periodo postrevolucionario y la instauración del Estado mexicano. A partir de 1911 comienza el recorrido electoral en México y con ello la empeñosa necesidad de perfilar la democratización, así como establecer reglas claras para encauzar la participación de diversas fuerzas

políticas e ideológicas con la idea de agrandar la pluralidad en la representación política.

La entrega de subsidio estatal aparece en la época del PNR, desde 1929-30 arranca la larga historia del sistema de partido de Estado, lo que derivó en la aportación de recursos estatales, de forma permanente, para sostenerlo política y financieramente. Así comenzó toda una era de desvíos, transferencias y triangulaciones de los recursos por parte de funcionarios priistas, el clientelismo político sobre todo, como el acceso a puestos públicos y puestos de representación popular comprometidos con antelación.

Este sistema de partido de Estado, antecedente que inició la política del control de masas, entre 1940 a 1945, privilegiando la apertura electoral. Nace el PRI con la misión de la centralización del poder frente a conflictos sindicales y sociales latentes. El PRI se volvió parte del Estado y recibía recursos económicos, aunque de forma ilegal, lo cual lo caracterizó como un partido institucional. Para la desviación de recursos siempre encontraron formas de remontar su descubrimiento. A partir de la reforma de 1963 se establecen prerrogativas indirectas, pero legales, lo cual le daba legitimidad al sistema de partidos y al apoyo económico estatal hacia el PRI y era pertinente el inicio de un proceso de reglamentación de éstas frente a la discrecionalidad con la que se financiaba al PRI.

Este preámbulo político fue considerado para que en 1973 se aprobará la Ley Federal Electoral, la cual reglamentaba el uso gratuito de

franquicias postales y telegráficas y el acceso gratuito, también, en la radio y la televisión, cuya pretensión era propiciar un clima de competencia electoral equitativa y justa.

En este devenir histórico-electoral la reforma política de 1977, llamó enormemente la atención, concedió rango de entidades de interés público a los partidos políticos, y promovió una apertura electoral a la oposición hecho que estableció, por otra parte, la obligación del Estado a brindarles las condiciones pertinentes para su desarrollo y participación otorgando diversas prerrogativas.

En adelante se perfiló establecer puntos generales acerca del financiamiento público. En 1986 se incorporó un sistema de financiamiento combinado y la prohibición de aportaciones del extranjero. Con la modificación de 1990 se instauró un reparto proporcional del financiamiento con base en el total de votos obtenidos por cada uno de los partidos. De nueva cuenta se reforma la legislación electoral en 1996, en donde se constituye la Comisión de Fiscalización del IFE, con el propósito de revisar los informes y el manejo de los recursos, estableciendo una fiscalización a los topes de gastos de campaña.

Recapitulando, se concluye que el otorgamiento de recursos económicos a los partidos políticos, tiene como objetivo llevar con equidad y transparencia la competencia política. El financiamiento público y privado debe ajustarse a principios establecidos en un marco jurídico, pero, además observar en lo político una integridad que rescate el espíritu

equitativo de la competencia electoral. Deberán publicar el origen de los fondos, habrá equidad de oportunidades entre los contendientes y grupos políticos, publicación de su contabilidad y conocimiento de los montos y fuentes de financiamiento por parte de la autoridad electoral y los ciudadanos.

Debe privilegiarse los recursos públicos sobre el financiamiento privado, pero modificar la fórmula para calcular los montos anuales y su asignación bajo el rubro del costo mínimo de campaña por una asignación proporcional al dinero que gastan. Esta debe limitarse por un tope y por la verificación de lo gastado. Se garantizaría la entrega sólo y sólo, si han confirmado por lo menos un año su registro.

Revisar y modificar el porcentaje mínimo de votación para tener derecho al financiamiento, incluso, la autoridad electoral deberá establecer el cumplimiento irrestricto de los requisitos para tener derecho al financiamiento público. Sin que ello sea obstáculo para la formación y registro de nuevas opciones políticas. El IFE tendrá que evitar en lo posible el desvío de recursos.

Se debe restringir cabalmente el financiamiento privado. Debiendo hacer público y revisar los mecanismos y límites que regulan los ingresos privados para transparentar el origen, el uso y el abuso de estos recursos. Hacer pública la totalidad de su información y, en consecuencia, no se recurrirá a la violación del secreto bancario.



En este trabajo se dimensiona la fiscalización de los gastos, se considera como un ejercicio democrático ponderado por los órganos de vigilancia y control de la autoridad en cuestión. Asimismo hacer cotidiana la participación de organismos externos de control para practicar auditorias y la divulgación de las mismas llevándose a cabo mediante boletines oficiales y páginas de la *Internet*. De hecho se establece que la fiscalización es un medio que expresa la garantía constitucional de legalidad del ingreso y manejo del financiamiento, del mismo modo que los intereses de los partidos, de sus candidatos y ciudadanos. Es decir, certidumbre a un derecho constitucional para los partidos que le otorga la democracia representativa.

Sin embargo, los esfuerzos realizados para clarificar los ingresos de las campañas son todavía insuficientes. La información para todos no fluye de forma diáfana, en este sentido se debe seguir perfeccionando los mecanismos para otorgar mayor transparencia, reducción del tiempo y del costo de las campañas de los partidos atendiendo a la noción o idea de a menor tiempo de campaña menor gasto, tanto en el ámbito nacional como estatal y devolverle su espíritu de competencia partidista a su actividad proselitista.

En esta reducción del costo, habrá de equilibrar la compra de tiempo en los medios de comunicación para la difusión de propaganda política, sobre todo en tiempos electorales, en esto la autoridad debe tomar en sus manos el compromiso de esa prerrogativa y no contratar tiempos en la

radio y televisión solicitado por los partidos, sino que el IFE deberá comprarlo con base en una distribución igual para los partidos, en el entendido que por el momento no se podrá eliminar la propaganda en los medios de comunicación.

Por último, saber que los procedimientos utilizados por los partidos políticos para la obtención del voto son consecuentes con la ley, es un incentivo para la participación ciudadana y para la sociedad misma.

Es loable seguir buscando la superación constante de la democracia en México. Es preciso, además, que los partidos entiendan que el allegarse recursos públicos y privados tiene relación con la de mostrar a la sociedad que son utilizados en su beneficio, no empleados para otros fines.

Lo anterior, así como todas las reformas electorales y políticas no serán efectivas, en tanto, no se modifique la forma de hacer la política; la actitud, valores y comportamiento político, es decir, una cultura política que ayude a la ética de la política. EL razonable otorgamiento del financiamiento público y el consentimiento del financiamiento privado dependen en gran medida de la conducta de los políticos, pero también de la actitud vigilante de los ciudadanos.

## **FUENTES**

### **BIBLIOGRAFÍA**

Aguirre, Pablo. Begne, Alberto y José Woldenberg. Sistemas políticos, partidos y elecciones. México, TRAZOS, 1993

Alcocer, Jorge, comp. Dinero y partidos. México, Nuevo Horizonte Editores, 1993

Álvarez C. Enrique. La financiación de los partidos. Madrid. Centro de Estudios Constitucionales. 1994

Aristóteles. Política. México, Ed. Porrúa, 1963

Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José. La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas. México, Cal y Arena, 3a edición, 2005

Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José. La reforma electoral de 1996. Una descripción general. México, FCE, 1997

Beyme, Klaus Von. La clase política y el Estado de partidos. Madrid, Alianza Universidad, 1995

Blanco V., Roberto. Los partidos políticos. Madrid. Ed. Tecnos, 1990

Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola, dir. Diccionario de política. México, Siglo XXI, 1982.

Bobbio, Norberto. El futuro de la democracia. México, Fondo de Cultural Económica, 2000, 4a. Reimpresión

Bobbio, Norberto. Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política. México, FCE. Undécima reimpresión, 2005. Colección Breviarios, 487

Carrillo, Manuel. et al. Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia. México., FCE, 2001

Cárdenas Gracia, Jaime. Democracia y partidos políticos. México, FCE, 1996

Cardiel Reyes, Raúl. Curso de Ciencia Política. México, Porrúa, 1978

Cerroni, Umberto. Política; método, teorías, procesos, sujetos, instituciones y categorías. México, Siglo XXI, 1992

Cerroni, Umberto. Reglas y valores en la democracia. México, Alianza Editorial, 1991

Cerroni, Umberto. Teoría marxista del partido político I. México, Ediciones Pasado y Presente. 1980

Código Federal Electoral. \_MÉXICO, IFE, 2003

COFIPE. Diario Oficial de la Federación. 22 de noviembre de 1996

Comisión Federal Electoral. Reforma Política. México, Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral. Audiencias Públicas, Vol. I abril - agosto 1977

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México 1982

Córdova, Arnaldo. La formación del poder político en México. México, Ediciones Era, 13a. ed. , 1985

Cotarelo, Ramón. Los partidos políticos. Madrid, Editorial Sistema, 1996

Dahl, Robert A. La democracia y sus críticos. España, Ediciones Paidós, 1992.

De Andrea Sánchez, Francisco, et. al. La renovación política y el sistema electoral mexicano. México, Editorial Porrúa, 1987

Diccionario Electoral, Costa Rica. Instituto Interamericano de Derecho Humanos, 1998

Diccionario Electoral. México, IJ-UNAM, IFE, 2003 2.V

Duverger, Maurice. Los partidos políticos. México, FCE, 1965

Facultad de Economía UNAM ¿La crisis quedó atrás?. Taller de coyuntura de la División de Estudios de Posgrado de la Fac. de Economía, México, ACERE-Economía Informa, 1980.

Franco- Cuevas, B, (comp.) La corrupción y la lucha contra la corrupción. Bogotá, Fundación Konrad Adenauer. 1997

García Orozco, Antonio. Legislación electoral mexicana 1812-1977. México, Ediciones Gaceta Informativa, 1978

- González Casanova, Pablo, Las elecciones en México. México, Siglo XXI, 1985.
- González, Juan P. y González Graf, J. Coords. Los límites rotos. Anuario Político. México, Ed. Océano, 1995
- González-Varas, Santiago. La financiación de los partidos políticos. Madrid, Ed. Dykinson, 1995
- Gunther, Richard y Diamond, Larry. Political Parties and Democracy. Baltimore, Hopkins University Press, 2001
- Hernández, Pilar, coord. Partidos políticos; democracia interna y financiamiento de campañas. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. México.
- Huchim, Eduardo. Las nuevas elecciones 1997, En la transición mexicana 2000. México, Plaza & Janés, 1977
- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Aspectos Jurídicos del Financiamiento de los Partidos Políticos. México, IIJ- UNAM, 1993.
- José Valenzuela, Georgette. Legislación electoral mexicana. 1812-1921. Cambios y continuidades. México, IIS-UNAM, 1991
- Krotz, Esteban, coord. El estudio de la cultura política en México. México, CIESAS, 1996
- La Palombara, Joseph and Weimer, Mirón, ed. Political parties and political development. Princeton, N.J., Princeton University Press, 1996
- Lajous, Alejandra. Los partidos políticos en México. México, PREMIA Editora, 1985
- Ley Electoral Federal. Ley de Reformas y Adiciones a la Ley Electoral. 28 de diciembre de 1963
- Lipset, Seymour M y Stern, Rokkan. Diez textos básicos de ciencia política. Barcelona, Ariel, 2001.
- Macpherson, C.B. La democracia liberal y su época. Madrid, Alanza Editorial, 1987. Libro de bolsillo.
- Martínez Cárdenas, Tania. El financiamiento público a los partidos políticos. El caso de México: causas y consecuencias. México, FCPyS-UNAM. Tesis maestría, 2004

Marx. C. Las luchas de clases en Francia de 1848 a 1850, en Obras Escogidas, Madrid, Editorial Ayuso, Tomo I, 1975

Marx. C. La guerra civil en Francia, en Obras Escogidas, Madrid, Editorial Ayuso, Tomo I, 1975

Michels, Robert, Los partidos políticos. Buenos Aires, Amorrortu editores, 2ª parte, 1979

Montesquieu. El espíritu de las leyes. México, Porrúa, 1975

Nohlen, Dieter, ed. Elecciones y sistemas de partidos en América Latina. Costa Rica IIDH - CAPEL, 1993

Nohlen, Dieter, Picado, Sonia y Zovatto, Daniel. Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina. México, FCE, IFE, IIDH, 1998.

Nohlen, Dieter. El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico - empírico. México, UNAM- TRIFE, 2003

Nohlen, Dieter. La reforma electoral en América Latina; seis contribuciones al debate, Costa Rica, CAPEL, 1987

Nohlen, Dieter. Sistemas electorales y partidos políticos. México, FCE, 2004

Núñez Jiménez, Arturo. El nuevo sistema electoral mexicano. México, FCE. 1991

Offe, C. Partidos políticos y nuevos movimientos sociales. Madrid, Sistema, 1988

Panbianco, Angelo. Modelo de partidos. Madrid, Alianza Universitaria, 1990

Pasquino, Gianfranco. Manual de Ciencia Política. Madrid, Alianza Universidad, 1988

Pérez Fernández del Castillo, Germán, Alvarado, Arturo y Sánchez Gutiérrez, Arturo, coords. La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994. México, FLACSO- Miguel Ángel Porrúa, 1995

Platón. Diálogos. México, Ed. Porrúa, 1979.

Revels Vázquez, Francisco. Teorías y realidades de los partidos políticos. Una lectura desde México. México, IEEM, 2007. Breviarios de Cultura Política Democrática No. 2

Rodríguez Araujo, Octavio. La reforma política y los partidos en México, México Siglo XXI, 1979

Rodríguez Araujo, Octavio. Partidos políticos. México, UNAM, 1986  
Rousseau, Jean Jacques. El Contrato Social. México, Porrúa, 1977

Ruiz Massieu, José Francisco. Normación constitucional de los partidos políticos en América Latina. México, UNAM-IIJ, 1974

Sabine, George. Historia de la teoría política. México, FCE, 1988

Sánchez Gutiérrez, Arturo, comp. Las elecciones de Salinas. Un balance crítico a 1991. México, FLACSO-Plaza y Valdez editores, 1992

Sartori, Giovanni. Ingeniería constitucional comparada. México, FCE, 2001.

Sills, David, dir. Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, Madrid,, Aguilar v. 1978

Silva - Herzog Márquez, Jesús. Esferas de la democracia. México, IFE, 1996

Suárez Iñiguez, Enrique. De los clásicos políticos. México, FCPyS-UNAM / MIGUEL Ángel Porrúa, Editor. 1993

Unzueta, Gerardo. Crisis política y sucesión presidencial. México, Ediciones de Cultura Popular, 1978

Valdez, Leonardo. Sistemas electorales y de partidos. México, IFE, 2a. ed., 1996.

Weber, Max. Economía y sociedad, México, FCE, 1979

Woldenberg K., José. La construcción de la democracia. México, Plaza & Janés, 2002

Zebadúa González, Emilio. El control constitucional del financiamiento público y privado de los partidos políticos. Un problema de federalismo electoral. Tesis Doctor en Derecho. UNAM- Facultad de Derecho, 2004

Zemelman, Hugo, coord.. Cultura política en América Latina. México, Siglo XXI- Universidad de las Naciones Unidas, 1990.

## **HEMEROGRAFIA**

ANUARIO JURÍDICO. Vol. VI, 1979, México, UNAM.

APUNTES ELECTORALES. Año 1, no. 8, abril - junio 2002 Toluca, estado de México

ARS IURIS, no. 10, 1993 México

CUESTIONES POLÍTICAS, no. 17, 1996, Maracaibo, Venezuela

ESTUDIOS POLÍTICOS. No.7 julio - septiembre, 1976, México

EXAMEN. Año 6, no.68 enero 1995, México

GACETA PARLAMENTARIA. Mayo 2002- marzo 2004

INTERNATIONAL POLITICAL SCIENCE REVIEW. No.4, no.3, 1983, England

JUSTICIA ELECTORAL. No. 16, 2002, México, D.F.

METAPOLÍTICA. Vol. 4, núm. 14, Puebla, México.

MILENIO SEMANAL No.300, 16 de junio 2003

MILENIO SEMANAL, No.272, 2 de diciembre 2002

MILENIO SEMANAL, No.290 7 de abril de 2003

MILENIO SEMANAL. No. 272 2 de diciembre de 2002

PROCESO No. 1334, 27 de mayo 2002 y No.1335 2 de junio 2002

PROCESO. No, 1335 2 de junio 2002

REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS. No. 50, marzo - abril 1986, Madrid, España

REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS. Nueva época, no.98, octubre - diciembre 1997, Madrid, España.

REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS. No. 118, octubre- diciembre 2002, España

REVISTA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. Nos. 588-589, enero - febrero 2000. México

REVISTA ETCÉTERA. Semanario de política y cultura. Núm 116, 20 abril 1995



REVISTA JURÍDICA JALISCIENSE año 8, no.1, enero - abril 1998.  
México

SISTEMA nos. 118-119 marzo 1994, Madrid, España

VOICES OF MEXICO. No. 31 april-june 1995

## **DIARIOS**

Diario Oficial de la Federación

Diario Oficial de la Federación. 1994

Barajas, Abel. Gastan los premios en casas y ranchos. Reforma. 6 de diciembre 2000

Beltrán del Río, Pascal y Mergier, Anne Marie. Un nebulosos contacto en Europa. Proceso no.1336 9 junio 2002

Beltrán del Río, Pascal. Una pregunta sin respuesta. Proceso no.1337, 16 de junio 2002

Cantú, María Elena. Fox: la tentación del proselitismo Milenio Semanal no. 281, 3 febrero 2003

Fernández Méndez, Jorge. Los amigos de Fox según espionaje mexicano. Milenio semanal, no.291, 14 abril 2003

Grañas, Francisco. “No me voy a dejar” entrevista con Lino Korrodi. Milenio Semanal no.281 3 febrero 2003

Guarnero, Fabiola. Omite PRI detalles sobre recursos. El Universal 18 junio 2002

Gutiérrez, Alejandro, Montes, Rodolfo y Vargas, Agustín. Las empresas de Korrodi & Co. Proceso no.1339 30 junio 2002

Moreno, Daniel. Implican a Roque, Paredes y Bartlett en el Pemexgate. El Universal 17 junio de 2002

Moreno, Daniel. Va dinero de PEMEX a amigos de Labastida El Universal. 16 junio 2002

Ochoa, Jorge, Zarate, Arturo y Arvizu, Juan. Abren PRI y PAN sus cuentas. El Universal. 19 junio 2002

Ruiz, José Luis. Espiaban agencias a Fox desde los 70. El Universal 19 junio 2002

Sánchez V., Adolfo. Importan más los documentos que las declaraciones: Lujambio. Excelsior 24 abril 2003

Teherán, Jorge, Benavides, Carlos y Saúl, Lilia. Enojan a priístas las “filtraciones”. El Universal. 18 de junio 2002

Urrutia, Alonso y Cuellar, Mireya. Con ocho votos el IFE ratifica multa de mil millones de pesos contra el PRI. La Jornada. 15 de marzo 2003

### **CIBEROGRAFÍA**

Reforma Política Electoral. 1996 en *www.ife.org.mx* 24/03/00

*www.ife.org.mx/seminario/ponencias* 16/07/01

[www.pan.org.mx](http://www.pan.org.mx)

[www.pri.org.mx](http://www.pri.org.mx)

[www.prd.org.mx](http://www.prd.org.mx)

[www.idea.int](http://www.idea.int)