



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

TESIS QUE PARA OPTAR AL TÍTULO DE LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA:

ALUMNO

ELEAZAR GAMBOA RODRIGUEZ

TÍTULO

**El financiamiento de los Partidos Políticos en México y la no
regulación de las precampañas de los candidatos a un cargo
de elección popular.**

ASESOR:
Vo. Bo.

LIC. ANDRÉS OVIEDO DE LA VEGA.



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 mi madre:

Por la maravilla oportunidad de tenerla durante todos estos años como padre amiga, y confidente la cual respeto y admiro por ser una luchadora de la vida la cual es un ejemplo para mi y para toda mi familia, gracias por darme las bases para ser una mejor personas con principios y moral.
Te amo mamá.

A mi abuelita:

Por ser como una segunda madre de carácter fuerte de decisiones firmes he aprendido a no dejarme guiar por los malos vicios de la vida gracias, por su confianza ya que es uno de los grandes motores que me impulsaron titularme porque la amo, y necesito ser mejor, porque la respeto y la admiro.
TITA.

A mi Papá: (q.e.p.d.).

aunque no te encuentres con nosotros, en este momento muy importante de mi vida, se que estas con nosotros.
GRACIAS.

A mis hermanos. (Leticia, Alejandra y Martín).
Porque a pesar de los malos momentos han Estado conmigo porque me impulsan a ser Mejor y concluir lo que un día empecé.

A mis profesores.
Por darme las bases y conocimientos
adquiridos, y gracias por su apoyo al
Lic. Andrés Oviedo de la Vega, por ser
mi asesor, amigo y quien me apoyo a
concluir mi carrera profesional.
GRACIAS.

A la Universidad Nacional Autónoma de México.
En especial a la Facultad de Estudios Superiores Acatlán.
Por haber formado parte de sus estudiantes.

INDÍCE

Introducción.	1
---------------	---

CAPITULO PRIMERO ANTECEDENTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

1.1. Origen de los partidos en México.	5
1.2. La masonería como forma de Agrupación.	9
1.3. Los Partidos Políticos en el Porfiriato.	16
1.4. Los Partidos Caudillistas.	23
1.5. Panorama Actual de los Partidos Políticos.	28

CAPITULO SEGUNDO LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

2.1. Concepto de Partido Político.	32
2.2. Marco Constitucional.	37
2.3. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).	59
2.4. Tipos de Partidos Políticos.	67

CAPÍTULO TERCERO FINANCIAMIENTO PÚBLICO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

3.1. Origen del financiamiento a los Partidos Políticos.	70
3.2. El financiamiento Público.	74
3.3. Modalidades y límites al financiamiento de los Partidos Políticos.	80
3.4. El origen y destino del financiamiento otorgado.	84

CAPÍTULO CUARTO EL FINANCIAMIENTO PRIVADO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LAS PRECAMPAÑAS

4.1. Fuentes tradicionales del financiamiento de Partidos Políticos.	92
--	----

4.2. Fuente de financiamiento de las precampañas de los candidatos a un cargo de elección popular.	95
4.2.1. PRI (Roberto Madrazo).	96
4.2.2. PAN (Felipe Calderón).	97
4.2.3. PRD (Andrés Manuel López Obrador).	99
4.3. El financiamiento público de los gastos de campaña de la elección presidencial de año 2006.	105
4.4. Proceso de fiscalización a los Partidos Políticos.	108
4.5. Propuesta de regulación de las Precampañas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.	113
Conclusiones.	116
Bibliografía.	118

INTRODUCCIÓN

El desarrollo político en México puede ser descrito como un proceso lento y gradual, en el que se están construyendo los elementos que podrán hacer posible la vida democrática; partidos competitivos por un lado y las reglas e instituciones que encauzan su competencia por otro.

La temática de las relaciones entre dinero y política ofrece direcciones diversas, la mayor parte de ellas matizada por una fuerte crítica a los fenómenos de corrupción, a la presencia velada de intereses económicos en los procesos políticos, a distorsiones en los sistemas de representación, al comercio de influencia, o en general, a la manipulación de la voluntad general por parte de los intereses corporativos o sectoriales.

En nuestro país los intereses políticos están por encima de los intereses sociales, lo cual propicia que los encargados de dirigir los destinos de los partidos políticos instrumenten mecanismos que les permitan hacerse de recursos económicos que les permitan ganar adeptos sobre los demás partidos, muchas veces sin tomar en cuenta que pueden estar cometiendo actos ilícitos, como son la corrupción, el tráfico de influencias, el soborno, etc.

El problema de los partidos políticos en México es consolidarse como tales y desarrollar un tipo de implantación democrática y competitiva a lo largo de todo el territorio nacional. Actualmente son enormes sus dificultades financieras, el aumento de los gastos de las organizaciones debido a la masificación y a la estratificación de nuestra sociedad, hacen difícil pensar en un modelo autosustentable de los partidos políticos sin subsidio directo del Estado.

La necesidad no sólo de mantener aparatos partidarios en funcionamiento permanente sino, además, la de llevar a cabo campañas electorales cada vez más costosas, colocado a los partidarios frente al problema de tener que recaudar grandes sumas de dinero, no importando

muchas veces el origen de esos dineros o, incluso, cerrando los ojos cuando las evidencias ha sido obvias.

Se está abriendo así, paulatinamente, la puerta al financiamiento ilegal, al predominio cada vez mayor de fuertes grupos económicos, al tráfico de influencias, a la corrupción creciente, y al narcofinanciamiento.

Del mismo modo, los partidos políticos en su permanente búsqueda de recursos económicos que les permitan mantenerse en la lucha partidaria, buscan aliarse con otros partidos políticos, lo cual representa una mayor ingreso económico y un mayor número de votos en un proceso de elección popular. Para que lo anterior se dé, se unifican las campañas y se proponen candidatos comunes. Pero una vez pasada la elección correspondiente, el partido político de menor tamaño tiende a desaparecer, o bien si los partidos políticos son de un tamaño tienden a desaparecer, o bien si los partidos políticos son de un tamaño o importancia similar, surgen las diferencias y por consecuencia la disolución de la alianza. Dichas alianzas se dan con fines económicos y electorales, toda vez que al unir fuerzas, el apoyo económico y social para los partidos políticos que integren la alianza es mayor.

Los partidos políticos en México han sido motivo de diversos estudios. El hecho de que provengan de la misma sociedad en sus diferentes sectores, hace interesante conocer su funcionamiento y en este caso en particular además de interesante es importante conocer de donde vienen, para que se utilizan y como se justifican los recursos económicos que se destinan para dichos partidos.

El presente trabajo tiene como objetivo primordial analizar el gasto de los candidatos de elección popular en las precampañas de los candidatos a un cargo de elección popular, toda vez que hemos visto que en las precampañas los candidatos se gastan grandes sumas de dinero, y la ciudadanía nunca se entera el origen de estos fondos, es por ello que se presta a la especulación que provengan de recursos ilícitos, financiados por el narcotráfico, grandes grupos empresariales con el fin de lograr algún beneficio en caso de ganar la

elección, como por ejemplo que las licitaciones que haga el gobierno se vean favorecidos.

En la actualidad se puede observar que durante las campañas y precampañas, los candidatos a un cargo de elección popular, gastan enormes cantidades de dinero, y la ciudadanía nunca sabe de donde provienen los recursos.

A su vez, resulta ilógico, que con el presupuesto que les otorga el Estado a los candidatos, se den el lujo de pagar spots en televisión y radio, pagar espectaculares en la vía pública, mandar a imprimir grandes volúmenes de propaganda, así como un sinnúmero de regalos en los actos de campaña.

Ahora bien, en lo que se refiere a las precampañas, encontramos que estas no se encuentran reguladas, en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y por lo tanto se gastan grandes cantidades de recursos financieros sin saber de donde provienen. Es por ello que me surge la inquietud de ver la posibilidad que de igual manera como se encuentran regulados los gastos de campaña de los candidatos también se regulen las precampañas.

El problema actual de los partidos políticos en México es como tales y desarrollar un tipo de implantación democrática y competitiva a lo largo de todo el territorio nacional. Actualmente son enormes sus dificultades financieras, el aumento de los gastos de las organizaciones debido a la masificación y a la estratificación de nuestra sociedad, hacen difícil pensar en un modelo autosustentable de los partidos políticos sin subsidio directo del Estado.

La necesidad no sólo de mantener aparatos partidarios en funcionamiento permanente sino, además, la de llevar a cabo campañas electorales cada vez más costosas, ha colocado a los partidos frente al problema de tener que recaudar grandes sumas de dinero, no importando muchas veces el origen de esos dineros o, incluso, cerrando los ojos cuando las evidencias han sido obvias.

Se está abriendo así, paulatinamente, la puerta al financiamiento ilegal, al predominio cada vez mayor de fuertes grupos económicos, al tráfico de influencias, a la corrupción creciente, y al narcofinanciamiento.

Del mismo modo, los partidos políticos en su permanente búsqueda de recursos económicos que les permitan mantenerse en la lucha partidaria, buscan aliarse con otros partidos políticos, lo cual representa un mayor ingreso económico y un mayor número de votos en un proceso de elección popular. Para que lo anterior se dé, se unifican las campañas y se proponen candidatos comunes.

Pero una vez pasada la elección correspondiente, el partido político de menor tamaño tiende a desaparecer, o bien si los partidos políticos son de un tamaño o importancia similar, surgen las diferencias y por consecuencia la disolución de la alianza. Dichas alianzas se da con fines económicos y electorales, toda vez que al unir fuerzas, el apoyo económico y social para los partidos políticos que integren la alianza es mayor.

Los partidos políticos en México han sido motivo de diversos estudios. El hecho de que provengan de la misma sociedad en sus diferentes sectores, hace interesante es importante conocer de donde vienen, para que se utilizan y como se justifican los recursos económicos que se destinan para dichos partidos.

CAPÍTULO PRIMERO ANTECEDENTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

1.1. ORIGEN DE LOS PARTIDOS EN MÉXICO.

Los partidos políticos, tal como los concebimos actualmente, son un fruto nuevo, reciente, de la evolución histórica del país.

Ese fenómeno –lo tardío de su aparición- no es atribuirle a ningún capricho personal, ni se explica por una apatía de nuestro pueblo. Ha sido, fundamentalmente, por el atraso económico, la persistencia del régimen feudal, el retraso histórico con que México ha iniciado el desenvolvimiento de su régimen moderno industrial, con la inevitable tardanza en la evolución de otros órdenes de su vida, lo que ha impedido, por años y años, el agrupamiento permanente de los ciudadanos en esa peculiar asociación que rigen un conjunto de normas, un programa, un objeto histórico concreto y ciertas formas de convivencia interna, y que conocemos como partido político.

Los partidos políticos solo pueden surgir en cierto grado del desarrollo histórico, cuando la técnica, la ciencia, las comunicaciones, la cultura, la prensa y otros factores del progreso humano han alcanzado un nivel superior, suficiente para permitir la divulgación de las ideas, el rápido desplazamiento físico de los ciudadanos, su intercomunicación por varios y eficientes medios, la difusión de la propaganda, etc.

En países de relaciones feudales como fue el nuestro, con una economía esencialmente agrominera, sin producción manufacturera, con grandes masas de analfabetos, con un bajísimo nivel cultural, y además con una fuerte tradición de caudillismo y sin costumbres de intervención organizada del pueblo en las instituciones públicas, era imposible que aparecieran los partidos políticos.

Hasta antes de la Revolución de 1910, y todavía después en un lapso prolongado, la población rural estaba constituida esencialmente por peones, es

decir, por hombres que no disfrutaban siquiera de libertad ni para salir de la jurisdicción de haciendas. Aparceros, rancheros medios y pequeños agricultores vivían también subordinados en distintas formas al régimen latifundista que los explotaba, y en su gran mayoría no sabían leer ni escribir. El resto de la población lo formaban un incipiente proletariado, del cual la mayoría eran trabajadores textiles y mineros; pequeños artesanos y diversos estratos de la clase media, sectores todos que vivían sometidos a la oligarquía nativa y a los intereses extranjeros. Un pueblo así constituido, miserable, supersticioso y atrasado, sin derechos ni libertades, ni acceso a la cultura, no podía organizarse políticamente, y cuando lo intentaba era reprimido por la clase dominante, que veía en el ensayo la amenaza de que el conjunto social, siempre sometido, fuese a exigir mejores condiciones de vida y una efectiva participación en la dirección del país.

Un pueblo, en suma, que no tenía para comer, y que vivía agobiado por su miseria, sus vicios, su ignorancia y sus enfermedades, era imposible que pensara en constituir organizaciones políticas. Solo pequeñas minorías, por la influencia de lecturas extranjeras o por su contacto con la experiencia de otros países, o bien por su posición económica desahogada, estaban en posibilidad de hacer intentos de organización política.

“Pero la falta de partidos, a lo largo de nuestra historia, no significa que los mexicanos hayan dejado de agruparse en corrientes políticas confusas e incipientes y unas, más o menos demarcadas las otras, pero al fin y al cabo como un germen de organización. Siempre, en cada fase de nuestra evolución, ha habido un modo de hacer política, un modo de conducir la sociedad, una manera de resolver las cuestiones de la vida pública. Estudiar ese peculiar mecanismo de la política en cada fase del desarrollo histórico; escudriñar los factores que han decidido los cambios políticos en México, desde la Independencia hasta nuestros días; analizar las formas embrionarias, simples y elementales, que el pueblo dio a su deseo de actuar en política, y descubrir las causas por las que se frustraron y fueron aplastadas, sin dejar el hábito de organización colectiva; estudiar los instrumentos de que echaron mano los ciudadanos, a falta de partidos, para expresar sus ideas y sus intereses

políticos; hacer ese estudio, o intentarlo siquiera con criterio objetivo es, creemos, uno de los deberes de nuestros días”.¹

El pueblo, y particularmente la nueva generación, sienten deseos vehementes de conocer a fondo nuestro pasado. Muchas preguntas se formulan a diario de lo que hemos sido en más de siglo y medio de vida independiente. Y varias de las que se plantean son estas: ¿Hasta qué punto ha intervenido el pueblo, y en qué forma, en el gobierno de la nación? ¿Hasta qué grado los gobiernos han dirigido la política estatal tomando en cuenta la voluntad, los deseos y los intereses de las masas? ¿Cómo se han expresado en México los intereses políticos? ¿Qué relación ha habido entre el gobernante y los gobernados en la conducción del Estado? ¿Si existió, aunque incipiente, alguna forma de organización cívica, por qué desapareció? ¿Por qué no ha habido en México la tradición y el hábito de asociarse en organizaciones políticas permanentes?

A estas preguntas tratamos de responder, aunque sea esquemáticamente, para presentar un cuadro de la evolución política del país.

Necesitamos, ante todo, disipar la confusión que autores superficiales han creado acerca del concepto de partido político. Se ha dado este nombre a meras fracciones, a simples corrientes de opinión o a movimientos políticos. Ninguno de ellos merece el nombre de partido político, si partimos de la idea de que esta organización es la que se funda con carácter estable, tiene una estructura organizativa y funciona de acuerdo con un conjunto de normas doctrinarias y programáticas y de normas internas de vida. Hay que distinguir lo que es un movimiento y un partido político. El primero es una coincidencia de opiniones que suele expresarse en la práctica, eventualmente, mediante actos más o menos coordinados de quienes tienen idénticos intereses o piensan del mismo modo, pero que carecen de una base orgánica y permanente. El segundo es, para expresarlo de un modo sencillo, un ejército de ciudadanos, sometidos a principios de organización, de táctica y de una concepción

¹ FUENTES DÍAZ, Vicente, *Los partidos políticos en México*, Editorial Porrúa, México, 1996, p. 4.

colectiva frente a los problemas de una Nación, y que actúa bajo un mando común.

Lo que en el siglo pasado se dio en llamar, por uso generalizado del vocablo, por inercia mental o por comodidad de definición, Partido Liberal y Partido Conservador, nunca fueron en realidad verdaderos partidos, sino movimientos políticos.

Es el mismo fenómeno que se dio en otras épocas de nuestra historia. Vastos núcleos de ciudadanos, que nunca abandonaron la idea de influir en la marcha de la vida pública, formaban movimientos o tendencias que solían agruparse ya alrededor del gobierno, ya tras de un caudillo, ya en torno de la prensa política, pero sin bases permanentes de organización. Y cuando no se contó ni con esos eventuales instrumentos de expresión, no faltó ingenio para externar de otro modo los sentimientos políticos. El corrido, el panfleto, el anónimo, el verso satírico, el chiste y otras formas de expresión popular, son la constancia histórica de que el pueblo no perdió nunca la costumbre de decir lo que pensaba y deseaba, aunque su voz, ruda y sin aliños, no reflejara siempre con fidelidad su pensamiento.

Varias formas de expresión, pues, jugaron en su tiempo el papel de los partidos políticos. Descubrirlos y analizarlos es nuestro propósito. Para ello, es necesario iniciar la revisión de la interesantísima e inexplorada literatura sobre los problemas de organización política del país, fuente de ricas ideas en donde pueden hallarse, como fruto de la más elevada preocupación de su época, múltiples y valiosas opiniones. Porque aparece paradójico pero así es: un país que no ha tenido hasta hace poco verdaderos partidos, es de los países en donde más se ha hablado acerca de ellos. Andrés Quintana Roo, Francisco Zarco, Fuentes y Betancourt, Manuel Sánchez Mármol, Julio Zárata, Emilio Velasco, Joaquín Clausell, Francisco Bulnes, Justo Sierra, Emilio Rabasa, Querido Moheno, Manuel Calero, Francisco I. Madero, Trinidad Sánchez Santos, Salvador Alvarado, Vicente Lombardo Toledano, Narciso Bassols, Manuel Gómez Morín, etc., organización política de México. Las teorías de todos ellos, sus experiencias y sus argumentos, deben estudiarse para integrar

una literatura política que es, quizá, la más alta floración del pensamiento político en México, y que debe contribuir a que el pueblo se oriente mejor sobre nuestros problemas de organización política, hoy que nuestro país empieza a vivir la etapa de los partidos políticos y a emplearlos como órganos permanentes de opinión y de acción.

1.2. LA MASONERÍA COMO FORMA DE AGRUPACIÓN

Antes de que México alcanzara el rango de nación independiente, o sea durante tres siglos de dominación española, no hubo indicios de organización política del pueblo. La autoridad del monarca, encarnada con títulos indisputados en la persona del virrey y en las instituciones que le rodeaban, era absoluta y no permitía en los negocios públicos ninguna opinión ni injerencia que no fuera la de los órganos establecidos del gobierno.

En la sociedad colonial los nacidos en la Nueva España, o sean propiamente los mexicanos, eran objeto de una discriminación constante que les vedaba el camino de los puestos públicos. El arzobispo don Alonso Núñez de Haro, en un informe al rey Carlos III, decía: “El espíritu de los americanos (así se denominaba a los nacidos en la Nueva España) es sumiso y rendido, porque se hermanan bien con el abatimiento; pero si se eleva con facultades o empleos, están expuestos a mayores errores; por eso conviene mucho tenerlos sujetos, aunque con empleos medianos, porque ni la humanidad ni el corazón proponen que se vean desnudos de favor”.² Esta discriminación llegaba hasta el campo religioso. Es bien sabido que los primeros frailes dominicos llegados a la Nueva España eran enemigos de que en sus órdenes ingresaran los llamados americanos. Autores canónicos, en su empeño de menospreciar los mexicanos, se obstinaron en demostrar, infructuosamente, que San Felipe de Jesús, canonizado por el Papa Urbano VIII y considerado “el primer santo mexicano”, no había nacido en estas tierras. El Real Tribunal del Consulado de México, impregnado de ese espíritu de subestimación hacia lo nativo, siempre se opuso a lo que los mexicanos estuvieran representados en las Cortes Españolas.

² *Ibid*, p. 7.

Tan ajenos eran los mexicanos a los asuntos del gobierno, es decir, tan cabalmente se había cumplido la sentencia del Marqués de Croix, que el oidor Batalle llegó a decir, con júbilo más disimulado, que no podía darse al pueblo mexicano mayor castigo que el de gobernante a sí mismo.

Todo un aparato ideológico y policíaco reprimía cualquier desviación heterodoxa en las ideas. El pensamiento filosófico, que muchas veces es el antecedente del pensamiento político y de la actividad organizada de los hombres en la vida social, estaba constreñido a los moldes infranqueables de la censura oficial. Los tres silos de virreinato, en suma fueron de opresión ideológica y material.

En las postrimerías de ese periodo, sin embargo, y gracias a la influencia de la Revolución Francesa, varios mexicanos empezaron a ensanchar los límites de su pensamiento con la lectura de las obras que habían contribuido a preparar, ideológicamente, el escenario del gran movimiento de 1879. La tarea fue peligrosa y difícil por la implacable persecución que las autoridades hacían de aquellos libros, mas no fue, como no podía serla, una tarea irrealizable, porque no hay poder que pueda impedir la propagación de las ideas. El cura Hidalgo fue de los que empezaron a beber en el caudal del pensamiento revolucionario francés. Los conciliábulos en su casa dieron margen a que su residencia fuese llamada "La Francia chiquita". Se ha dicho que el padre de la Independencia formó parte de una de las primeras logias masónicas. La noticia no está confirmada, pero es indudable que al final del virreinato bullía en los mexicanos, y sobre todo en los criollos, la inquietud por tratar materias políticas y filosóficas hasta entonces proscritas.

En el Seminario de Mérida, el catedrático de filosofía don Pablo Moreno leía y contaba las obras de Cayetano Filangieri, Jeremías Bentham y Benjamín Constant, y se daba el lujo de decir que hablaba "no ya como un súbdito, de monarquía degradante, sino como un ciudadano republicano". En la misma capital yucateca un grupo inquieto y audaz, arrebatado por las nuevas ideas, formó la famosa Sociedad de San Juan, círculo de estudio y discusión que

acabó por operar como un principio de escuela política. De allí salieron hombres como Andrés Quintana Roo, Manuel Crescencio Rejón, Lorenzo de Zavala y otros más que harían de las ideas y de la actividad políticas la pasión inextinguible de su vida.

Pero la actividad de los mexicanos al través de tendencias y grupos políticos empieza al consumarse la Independencia. La lucha iniciada por Hidalgo sirvió sin duda, con todas sus peripecias y sus convulsiones, para sacudir la conciencia de los habitantes de la Nueva España. El estímulo que hizo aflorar las inquietudes no fueron solamente los sucesos sangrientos y la conmoción social que había originado la lucha militar, sino además, aunque en grado menor por el número de iletrados, los fogosos artículos publicados en la prensa insurgente, en los cuales se llamaba al pueblo a pensar por sí mismo y a decidir sin tutelas su destino. Aquel artículo memorable que publicó en 1812 don Carlos María Bustamante bajo el título de "¿Con qué podemos hablar?", era ciertamente una invitación al pueblo para ejercer el derecho de la libre expresión, condición primera e indispensable de la libertad política. La lucha por la libertad de imprenta encontró en el propio Bustamante, en Francisco Severo Maldonado, en Fernández de Lizardi, en Ruiz Costa y otros más, combatientes esforzados que mucho contribuyeron a despertar la conciencia política.

Al declararse México formalmente separado de España, en 1821, se advertía un gran interés por participar en las tareas de organización política y jurídica que confrontaba el país. Se esbozaron entonces, ya proclamado el Imperio de Iturbide, tres tendencias políticas, tres corrientes que surgen como una simple similitud de intereses y opiniones, a veces confusamente expresadas, pero al fin y al cabo como una actitud política frente a los problemas del Estado. Eran los iturbidistas, los borbónicos y los republicanos, animadas las tres tendencias por el deseo de intervenir en la vida pública, de discutir los sistemas políticos que se ofrecían a sus ojos como fórmula de salvación y las tres dominadas por el deseo de disfrutar de aquella miel de la libertad política que se acercaba por vez primera a sus labios.

Empero la circunstancia de que México acabara de salir de un larguísimo periodo de opresión y marasmo, de obediencia ciega y proscripción de los derechos cívicos, hizo imposible que los habitantes del antiguo reino se agruparan en organizaciones estables. La época era, a pesar de aquella súbita ebullición, o quizá por ello mismo, una época de transición histórica, con toda la incertidumbre, los pasos en falso, los desengaños y la confusión que acompañan a esos periodos. El partido de los cambios y el de la inmovilidad – dice el Doctor Mora en su Revista Política- por solo la fuerza de las cosas si iban regularizando; pero ni el primero tenía un sistema arreglado para avanzar, ni el segundo conocía todavía bien los medios de mantenerse; el primero hablaba de libertad y progreso, el segundo de orden público y religión, estas voces vagas eran entendidas de diversa manera por cada uno de los afiliados en ambos lados, que no cuidaban mucho de darles un sentido preciso en razón de que las cosas por entonces eran de una importancia secundaria respecto de las personas.

Así era en efecto. Las tendencias parecían formarse más en torno a los caudillos y no a los principios. Pero en la naciente efervescencia nacional, los intereses políticos, aunque débil y confusamente expresados, buscaron una forma de coordinarse y de unirse en la acción. Y la encontraron en la masonería.

Sobre el origen de esa institución hay varias versiones. Una de ellas sostiene que las logias del Rito Escocés, o sea las primeras que se conocieron, fueron establecidas a fines del siglo XVIII y que adquirieron fuerza definitiva al arribo del último virrey, don Juan O' Donojú, cuyas ideas liberales eran bien conocidas. Otra versión afirma que fueron creadas por los cuerpos expedicionarios españoles que llegaron a México en 1812 para combatir la insurrección, y cuyos componentes habían asimilado las prácticas masónicas bajo la dominación napoleónica en España. Y otra versión más, sostiene que en los últimos años del virreinato habían vivido aquellos numerosos masones del Rito Escocés, desorganizados y dispersos, pero que a partir de 1820 empezaron a actuar bajo la dirección del oidor Felipe Martínez.

Cualquiera, sin embargo, que sea el origen de la masonería en México, lo cierto es que hasta 1824 surgen como vehículos del pensamiento y de la acción políticos. Antes habían sido meras instituciones de filantropía y de ayuda mutua, imbuidas de un espíritu de caridad social. La apremiante necesidad de contar con una arma de lucha y de propagación de las ideas fueron convirtiéndolas en centros de reclutamiento y de propaganda políticos. En el Rito más antiguo, o sea el Escocés, se agruparon los españoles, los viejos militares realistas y todos aquellos que descendían políticamente del gobierno colonial y buscaban afanosamente la supervivencia de los privilegios heredados. En política los escoceses habían sido inicialmente partidarios de la monarquía, y después, cuando vieron que sus ideas tuvieron la repulsa casi general, adoptaron los principios del centralismo. Un grupo de insurgentes de ideas moderadas, encabezados por don Nicolás Bravo, se afiliaron a este Rito, pero nunca llegaron a modificar el espíritu conservador y españolizante de la institución.

Al consumarse la Independencia, los escoceses fueron partidarios de la reforma monárquica de gobernó bajo el régimen de un Borbón. Sabían que solo así habrían de mantener sus prerrogativas sociales y su influencia política, y por ello en su lucha contra Iturbide se aferraron al Plan de Iguala y a los Tratados de Córdoba, documentos que proclamaban el imperio de la monarquía borbónica.

Frente a las logias escocesas, y opuestas vigorosamente a ellas, surgieron las del Rito Yorkino, formadas inicialmente por un grupo de exaltados partidarios de la República federal y de la eliminación de la influencia española. Al frente de este Rito se pusieron, entre otros, el general Vicente Guerrero, considerado como el más genuino exponente de la tendencia popular, y aquel singular político yucateco, Lorenzo de Zavala, quien lo saturó desde luego con su impaciencia y ambición.

En un país desorganizado cívicamente, la masonería había sido, para escoceses y yorkinos, el medio más accesible, el instrumento más a su alcance, la organización más adecuada para intervenir en los negocios

públicos. Nicolás Bravo y Vicente Guerrero, gran Maestro del Rito Escocés el uno y Gran Maestro del Rito Yorkino el otro, fueron los colosos que se pusieron al frente, con todas sus viejas glorias militares, de las dos irreconciliables tendencias.

Muy pronto la lucha entre las fracciones tomó ímpetus de ferocidad y llegó incluso a los extremos de la insidia, la violencia y la calumnia, complicando todo esto con la demagogia y el oportunismo que nunca faltan en la lucha social cuando se carece de educación política. Pero en el fondo de aquel choque enconado se movían incesante por encauzar, cada una a su modo, la marcha política de la Nación. Por un lado los masones escoceses tendrían la conservación de los fueros económicos y de las instituciones sociales del virreinato, por el otro los yorkinos se abanderaban con las demandas populares y con el principio político que era emblema sagrado, en ese momento, para la gran mayoría de los mexicanos: la conservación de la independencia y las instituciones republicanas. Gobernaba entonces la República nuestro primer Presidente constitucional, don Guadalupe Victoria, hombre de rectas intenciones, pero sin la experiencia ni la suspicacia suficiente para regular la tempestad de pasiones políticas que había traído, con sus inevitables contingencias, el renacimiento nacional. Pronto Guerrero se vio envuelto, por ello, en el choque de las dos corrientes. Fue tan comprometida su situación que quiso crear su propia secta, llamada del “*Águila Negra*”, con intención de amortiguar, como grupo intermedio, la ruda fricción entre las dos tendencias rivales. Pero éstas habían polarizado en tal forma los intereses opuestos de la sociedad que el nuevo Rito resultó una entelequia.

La prensa se convirtió también en arma de lucha política. Los escoceses fundaron su periódico *El Sol* y los yorkinos *El Correo de la Federación*, habiéndose entablado entre ambos una ardiente polémica sobre los problemas de organización política del país.

El Correo de la Federación acusaba a los escoceses de querer regresar al régimen monárquico: Nuestras circunstancias –decía– son muy críticas. Una facción enemiga (la escocesa) de nuestras instituciones, en cuyas filas ocupan

el primer lugar los españoles más remarcables por su odio a la independencia, hace hoy los últimos esfuerzos para lograr conducirnos al centralismo, y de aquí a la monarquía de un borbón.

En un breve lapso, la masonería se transformó, de la institución filantrópica de principios del siglo, en una organización militante. Las logias eran el centro de propaganda, de reclutamiento y de combate. Allí se planteaba y se organizaba la acción política. Quien deseaba actuar en política tenía que afiliarse a alguno de los Ritos, no solo por adhesión a los programas que estos sostenían, sino porque la actividad cívica se encauzaba casi exclusivamente por alguna de las dos agrupaciones.

Fue tal su crecimiento, tal su influencia en la vida pública, tal su propagación, que acabaron por alarmar a la sociedad. Los propios masones escoceses, baluartes de la tendencia promonárquica y centralista, sostenedora de los viejos fueros, abrieron el fuego contra la masonería. Primero, fue una campaña periodística que, al no tener éxito, devino en lucha fratricida sangrienta. Ante el apogeo de todas las sociedades secretas, no obstante que ellos habían organizado la primera. Cuando su clamor no dio resultado, y solo produjo el enfurecimiento de los contrarios, armaron la mano del coronel Montaña, primero, y de don Nicolás Bravo, después, para que destruyeran la masonería por la violencia. El Plan de Montaña, de diciembre de 1827, exigía la extinción de la logia y la expulsión de Poinsett como supuesto mentor de los yorkinos. La rebelión de Bravo en Tulancingo recogió esa bandera y la presentó como exigencia nacional.

Las dos sublevaciones fueron vencidas por el gobierno de Victoria con el apoyo yorkino (Guerrero era entonces el Ministro de Guerra), pero la hoguera de la lucha había quedado encendida. Importantes sectores lograron arrastrar a vastos núcleos nacionales y crear un sentimiento de repudio a la masonería, acrecentado por los vicios y los desmanes que una organización naciente y pujante como fueron las logias, en un país que empezaba una vida turbulenta, tenían forzosamente que generar.

La masonería, con todas sus debilidades y sus fallas, surgió, sin embargo, como fruto de una irreprimible necesidad política: la de actuar organizadamente en la vida pública de la Nación, recién independizada de España. Las fracciones la convirtieron, por apremio de la lucha, en un instrumento de combate, y la hicieron desempeñar improvisadamente el papel de los partidos políticos, inexistentes entonces. Lo interesante es que en el albor de nuestra vida nacional, ya apuntó el deseo de los ciudadanos de contar con un medio de acción para discutir y resolver los problemas del Estado.

1.3. LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL PORFIRIATO.

En materia de partidos políticos y elecciones públicas, se organizaron “clubes” de políticos, generalmente amigos de Porfirio Díaz, por lo que en realidad no hubo partidos formales ni estables. Del presidente para abajo, los gobernantes se perpetuaron en sus cargos, y esto no sólo dificultó la movilidad política de las elites, sino que clausuró cualquier sistema de partidos que representara alternativas de gobierno.

“En 1892, Justo Sierra propuso que la Unión Liberal, integrada por partidarios de Díaz, se transformara en un Partido del Estado, que serviría para formar cuadros y para disciplinar y educar a las masas, de modo que prepararon la transición hacia elecciones democráticas cuando don Porfirio Díaz dejara el poder. Mas la propuesta fue rechazada por el propio Díaz que temía ver limitado su poder personalista”.³

Al llegar a la presidencia, una de las prioridades de Porfirio Díaz, era el trabajar con el propósito de construir un Estado fuerte y centralizado por medio de reformas constitucionales, que en primer lugar le permitieron reelegirse, esto le garantizaría la permanencia en el poder, facilitándole el camino para permanecer por más de treinta años en el poder desde el año de 1876 a 1911. Una vez que se hizo del poder, Porfirio Díaz desechó las ideas republicanas establecidas en la Constitución de 1857, se dedicó a fortalecer la figura del

³ GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo, *El Estado y los Partidos Políticos en México*, Editorial Era, México, 1986, p. 103.

Poder Ejecutivo, sometiendo al Poder Legislativo y Judicial a las órdenes de la presidencia.

Durante los primeros años del porfiriato, los partidos políticos dejaron de ser el centro del debate político, no contaban con la habilidad política del General Díaz, quien estableció negociaciones con los miembros más destacados del Partido Conservador y de los liberales, con el fin de obtener el apoyo de éstos. Tenía que eliminar las diferencias entre ellos; con la finalidad de no encontrar obstáculos para gobernar, sin la presencia de los opositores que podían desestabilizar su gobierno.

De tal modo que la única fórmula que encontró fue la de integrarlos al gobierno, concediendo importantes puestos públicos para sus opositores, fue una táctica política que posteriormente se le conocería como "conciliación". Además, el régimen porfirista. Fue tolerante con la iglesia a tal grado, que esta institución recuperó su poderío económico, proliferando las grandes extensiones de tierras en manos de pocas personas. La política aplicada por el dictador tuvo por efecto que los partidos políticos desaparecieran y que sólo existieran agrupaciones simpatizantes del porfirismo.

Es importante señalar que el presidente Díaz logró pacificar todo el país, con el apoyo del capital de los extranjeros y en especial del capital norteamericano empezó la industrialización de México, surgiendo una nueva clase social, que durante este período se le explotó haciéndola trabajar jornadas inhumanas en las fábricas y en el campo, los puestos de dirección eran ocupados por personas extranjeras, y aún en las empresas controladas por el gobierno, es decir, discriminaban a los propios mexicanos para ocupar determinados cargos, ante tal realidad se empezó a observar el fenómeno social que persiste en la actualidad, la migración de mano de obra mexicana al extranjero, en particular a los Estados Unidos de Norteamérica.

En cuanto a los partidos políticos se intentó reorganizar el partido liberal, pero fracasaron, no contaron con el apoyo del gobierno, en efecto, al aproximarse las elecciones de 1892, Díaz aceptó la constitución de un partido

político llamado la Unión Liberal o Partido Científico, que propuso como candidato a la presidencia a Porfirio Díaz.

En las elecciones de 1892 resultó como ganador el dictador, sin embargo, dichas elecciones resultaron ser una farsa, de antemano todo estaba preparado para el fraude electoral y quién sería el ganador, el candidato del Partido Unión Liberal.

"En las elecciones de 1896, los miembros del Partido Unión Liberal pensaron, que con los setenta años de edad de Porfirio Díaz pensaría seriamente retirarse de la política, ante tal perspectiva, ya tenía el candidato que participaría en las elecciones, y este fue su mano derecha, el secretario de Hacienda José Yves Limantour cabeza de los científicos, y por otra parte, representando al ejército militar se encontraba el general Bernardo Reyes. Díaz decidió, contender una vez más por la presidencia, apoyado por el Círculo Nacional Porfirista, haciendo a un lado al Partido Unión Liberal. Limantour y Reyes, eran sus contendientes presionándolos a tal grado que logró postularse por sexta ocasión a la primera magistratura del país, el resultado de las elecciones le fue favorable de nueva cuenta al General Porfirio Díaz. El método de elección era indirecta, que es un sistema restringido del voto, de la voluntad del pueblo. Solamente dos de mil ciudadanos tenían derecho al voto; en consecuencia podían elegir votar por otros electores y éstos a la vez tendrían el derecho de votar en las elecciones por un determinado candidato. Los miembros del Círculo Nacional Porfirista "Eran idólatras o esclavos de la necesidad del momento, no se preocupaban por el futuro nacional; se llamaban así mismo porfiristas".⁴

Ante la posibilidad de que Porfirio Díaz muriera por su avanzada edad; los miembros de la Unión Liberal, y en especial el Secretario de Hacienda Limantour le propusieron a Díaz, la necesidad de crear un partido de Estado fuerte que lo dirigiera el presidente en turno, estableciendo las reglas necesarias para elegir a su sucesor, tendría que ser una persona con experiencia y popularidad entre los electores.

⁴ VERA, Jorge, *La Revolución Mexicana Orígenes y Resultados*, 2ª edición, UNAM, México, 1967, p. 86.

Esta propuesta fue rechazada por Díaz, tan es así que no permitió que surgiera otra persona que lo sucediera en el poder, no obstante, decide crear la vicepresidencia Limantour mostró su interés por ocupar dicho puesto, pero no estaba de acuerdo Díaz de que su Secretario de Hacienda ocupara la vicepresidencia, motivo por el cual era necesario asegurar la permanencia en el gobierno de los científicos, por tal circunstancia se consideró que Ramón Corral era la persona ideal para sustituirlo.

Ya en la última parte de la dictadura, empezaron a aparecer Partidos Políticos no de manera abierta, es decir, operaban en la clandestinidad con el propósito de no ser objeto de alguna represalia por parte del sistema.

Se forma un nuevo partido político el Reyista fundado por Bernardo Reyes, que formó parte del gabinete de Díaz, como gobernador del Estado de Nuevo León, Secretario de Guerra, fue miembro del Partido Científico. Pretendían que la dictadura abriera espacios políticos, al no tener una respuesta favorable a su petición sale del gabinete que representaba una corriente política dentro de la clase gobernante, dividiendo al grupo científico en dos grupos y que posteriormente promoverían e intentarían crear nuevos partidos políticos para participar en las elecciones de 1904 y 1910.

En el siglo XX los clubes políticos empezaron a transformarse en organizaciones partidistas hasta que, en 1906, fue creado por los ideólogos magonistas el Partido Liberal Mexicano, que constituyó una verdadera revolución ideológica por los planteamientos sociales que contenía su programa: restituir ejidos y distribuir entre los campesinos las tierras ociosas, limitar la jornada máxima de trabajo a ocho horas y fijar un salario mínimo tanto en el campo como en la ciudad. El Programa del Partido Liberal Mexicano es el más importante de la etapa precursora de la Revolución y aún cuando fracasaron los intentos de sus creadores por derrocar al régimen porfirista, el documento tuvo gran influencia en las luchas obreras del momento, sirvió luego de referencia para la Constitución de 1917.

En marzo de 1908, Porfirio Díaz aseguró al reportero de una revista estadounidense que daría la bienvenida y vería como una bendición la aparición de un partido de oposición al que, según sus propias palabras: “ayudaré y, aconsejaré y me olvidaré de mi mismo en la feliz inauguración de un gobierno completamente democrático en mi patria”.⁵ Esta promesa alentó a los miembros de las clases medias y también a algunas facciones de la élite porfirista, a formar partidos de oposición, con la confianza de que se habría de permitir ya el libre juego de la democracia en las elecciones de 1910.

“En el mismo año de la entrevista se desató la efervescencia política, pero el proceso electoral no fue iniciado por la oposición, sino por los miembros del Círculo Nacional Porfirista que postularon como candidato al propio Díaz. El primer partido opositorista, pero dentro del porfirismo, fue el Partido Democrático integrado en su mayoría por simpatizantes del general Bernardo Reyes; sin embargo, no llegaron a postular candidato para la presidencia y se limitaron a proponer algunas medidas alternativas a las políticas económica y social del régimen. Por su parte, los científicos, grupo cercano a Díaz en la esfera del poder, y enemigo del general Reyes, organizaron, para contrarrestar a este último, el Partido Reelectionista que por supuesto buscaba que se repitiera la fórmula Díaz-Corral en la presidencia y vicepresidencia, respectivamente”.⁶

Fue en 1909 que se crea el Centro Antirreleccionista para respaldar las tesis expuestas por Francisco I. Madero en su obra, *La sucesión presidencial en 1910*. Los principios básicos de ese partido fueron la no reelección en los cargos públicos, el respeto a la Constitución de 1857, al voto y a las garantías individuales, así como el municipio libre.

Tras el fracasado intento por realizar el cambio de poderes por la vía democrática, Madero encabezó la Revolución y con ello desató al tigre, según comentara Porfirio Díaz. La lucha revolucionaria sobrepasó al propio Madero, creando un terrible caos político que se prolongó por más de 10 años y que

⁵ *Ibidem*.

⁶ DELGADO DE CANTÚ, Gloria, *Historia de México I, El Proceso de Gestación de un Pueblo*, Editorial Pearson Educación, México, 2001, p. 93.

impidió la posibilidad de realizar la transferencia del poder por medios electorales pacíficos.

Pero, la situación de conflicto no impidió que hubiera partidos políticos, el problema consistía precisamente en que había demasiados. Entre 1911 y 1929 se formaron numerosos partidos, algunos de carácter nacional otros creados por intereses regionales e incluso por rechazo a las políticas del gobierno central. De esos partidos destacan los siguientes, en orden cronológico, entre 1911 y 1929.

1911.

Partido Constitucional Progresista, creado por Francisco I. Madero.

Partido Católico Nacional, fundado por Gabriel Fernández Somellera.

Partido Liberal, creado por los liberales moderados que se habían separado del magonismo.

1916.

Partido Liberal Constitucionalista, fundado con el apoyo de Álvaro Obregón, Pablo González y Benjamín Hill.

Partido Liberal Yucateco, fundado como instrumento del coronel Bernardino Mena Brito, para luchar contra los socialistas del sureste.

Partido Socialista Obrero, fundado por obreros que habían pertenecido a la Casa del Obrero Mundial.

1918.

Partido Liberal Independiente, Organización regional del estado de Sonora.

Partido Socialista del Sureste, bajo el liderazgo de Felipe Carrillo Puerto.

Partido Socialista de Yucatán, fundado por los activistas yucatecos de la Casa del Obrero Mundial.

1919.

Partido Comunista Mexicano, creado el 24 de noviembre de 1919.

Partido Laborista Mexicano, fundado por Luis N. Morones.

1920.

Partido Nacional Agrarista, fundado por Antonio Díaz soto y Gama, con apoyo de Álvaro Obregón.

1927.

Partido Nacional Atirreeleccionista.

1.4. LOS PARTIDOS CAUDILLISTAS.

Para referirnos a los partidos caudillistas, es necesario situarnos durante la década de los años veinte y treinta del siglo pasado; así encontramos que, en 1928, la crisis provocada por la muerte de Obregón al ser electo presidente otorgó al entonces presidente Plutarco Elías Calles la oportunidad de llevar a cabo un proyecto político de grandes alcances. Al rendir su último informe de gobierno, tras lamentar el vacío de poder dejado por la muerte del “último caudillo”, Calles estableció que era necesario que México dejara de ser el país de un solo hombre para convertirse en un “país de instituciones”. Este preámbulo servía para anunciar su proyecto de crear un partido político unificador: un gran partido revolucionario que permitiera “pasar de un sistema más o menos velado de gobierno de caudillos, a un régimen de instituciones más franco”.

Al incorporar en un solo partido nacional a los miembros de las diferentes facciones en lucha por el poder, Calles pretendía que dicho partido sirviera como agente institucionalizado para disciplinar, bajo una sólida estructura organizativa, a los revolucionarios con ambiciones políticas, y acabar de esta manera con la desunión de la familia revolucionaria y, en consecuencia, con las luchas internas que vivía el país.

Con ese fin, el 4 de marzo de 1929 nació el nuevo partido político, que en su nombre llevaba la clara intención unificadora de Calles. El Partido Nacional Revolucionario (PNR) pretendía aglutinar a todos los miembros de la llamada familia revolucionaria –ya fueran disidentes individuales o

pertenecientes a partidos políticos- en una sola organización con carácter nacional, como únicos recursos para efectuar pacíficamente la transmisión del poder y evitar así el riesgo de que México se encontrara al borde de la guerra civil, cada vez que terminaba un periodo presidencial. Al mismo tiempo, Calles pretendía disciplinar a los caciques y caudillos locales que habían convertido algunos estados de la Federación como el caso de Tabasco, en una especie de feudo en abierta oposición al poder central.

El Partido Nacional Revolucionario adoptó una ideología y una retórica constitucionalista, nacionalista, agrarista y obrerista, en contra de cualquier “doctrina extraña”, en alusión a los comunistas. La declaración de principios señalaba que el PNR se comprometía a luchar por la “libertad del sufragio y el triunfo de las mayorías de los comicios”, así como a lograr el pleno cumplimiento de los artículos 27 y 123 de la Constitución, pues consideraba que los obreros y campesinos eran “el factor social más importante de la colectividad mexicana”. Por ello, establecía como fundamental la “lucha de clases” y el cumplimiento de las leyes como “garantía de los derechos del proletariado”. El lema habría de ser “Instituciones y reforma social” y el emblema del partido (que transmitió a sus herederos. El PRM y el PRD estaban constituidos por un círculo dividido en tres franjas con los colores de la bandera nacional. Sobre aspectos específicos, el programa del PNR abordaba los temas de educación, industria, agricultura, comunicación y hacienda.

El proyecto de estatutos proponía una estructura vertical con comités municipales y estatales, y un comité directivo nacional, con un representante de cada partido local, que a su vez elegiría al comité ejecutivo nacional. Al mismo tiempo, el PNR adoptaba un carácter confederado, pues subsistirían los partidos municipales, regionales y nacionales, afiliados al mismo.

Desde el momento de su creación el Partido Nacional Revolucionario empezó a cumplir funciones mediatizadas, una de las cuales fue la de encargarse de las elecciones, en lugar de que lo hiciera la Secretaría de Gobernación, como había ocurrido hasta entonces. Se establecieron además, las bases de una lealtad personal-institucional, en la que cada miembro se

disciplinaba ante las autoridades del partido cuando se lo exigían “en términos constitucionales”.

En cuanto a las funciones ideológica y legislativa, el PNR fue el primer partido político que colaboró con la administración pública en la lucha por crear y mantener una sola ideología. En el aspecto legislativo, colaboró disciplinando a todos los diputados, quienes pertenecían al propio partido y que por lo tanto, estaban comprometidos por sus principios doctrinarios y con el objetivo de mantener la cohesión interna dentro del PNR y en sus relaciones con el Estado. El Partido Nacional Revolucionario quedaba así convertido en “partido del Estado”, asegurándose de que la movilidad política solamente se hiciera a través de las instituciones con lo cual se sentaron las bases de la estabilidad nacional.

Partido de la Revolución Mexicana (PRM). La transformación del PNR en Partido de la Revolución Mexicana (PRM), ocurrida en marzo de 1938, inició años atrás debido a la presión de un movimiento de obreros y campesinos encabezado originalmente por líderes y organizaciones de base obrera y del que se apoderaron finalmente los líderes y las organizaciones político-militares de base campesina. En los momentos de crisis sindical, cuando la CROM había caído en desprestigio y se anunciaba una depuración en su interior y un cambio de liderazgo, los proyectos de autonomía y socialismo del movimiento obrero resultaron muy débiles frente a la presión de los políticos del campo y los generales campesinos que no habían olvidado sus ideales populares.

Cuando en 1933 se acentuó la competencia por dirigir las luchas populares, se estableció una alianza para lograr que el candidato del PNR fuera uno de los generales campesinos más identificados con las demandas obreras y campesinas y con los intereses de los líderes ligados a las organizaciones emergentes, por lo que se propusieron impulsar la candidatura de Lázaro Cárdenas. Cuando éste fue elegido presidente con el apoyo de las masas populares, le fue planteada la necesidad de satisfacer las demandas de esas masas en momentos en que el movimiento obrero se revelaba como pieza clave de poder político.

El logro político de Cárdenas de poner fin a la diarquía ejercida por Calles, tras la crisis de junio de 1935, le permitió fortalecer su imagen frente al movimiento obrero y, cuando éste trató de organizar a los campesinos al margen del PNR, e incluso planeó la creación de un nuevo partido, Cárdenas pudo exigirle no establecer alianzas por separado con los campesinos y logró convencer a éstos de integrarse en un proyecto nacionalista de gran alcance. Tal proyecto se centraba en la lucha contra las compañías petroleras extranjeras y tenía como fin la expropiación. Cuando esta ocurrió, en marzo de 1938, despertó el fervor nacional y la administración del movimiento obrero. Cárdenas pudo entonces integrar las masas populares en una nueva alianza política, que llevó a la fundación del Partido de la Revolución Mexicana.

El pacto constitutivo del PRM se firmó el 30 de marzo de 1938, en medio de fuerzas ideológicas encontradas que, originadas en el ámbito internacional, se particularizaban en México entre fascistas, socialistas o comunistas, y liberal-capitalistas. A un año de fundada la Unión Nacional Sinarquista, partido político de extrema derecha identificado con las fuerzas fascistas, coincidían además la publicación de una encíclica del Papa Pío X, condenando el comunismo en México, y el incremento de las críticas, por parte de la Confederación Patronal y la Confederación de la Clase Media, en contra de la política social de Cárdenas. El Partido Comunista respaldó el nacimiento del PRM, y su secretario general llegó a pedir un puesto de combate, que no le fue otorgado, en el seno del nuevo Partido de la Revolución.

Los integrantes del Pacto Constitutivo del PRM quedaron organizados en forma de sectores. La Confederación Campesina Mexicana, los Sindicatos Campesinos y las Ligas de Comunidades Agrarias formaron el sector campesino. La CTM, la CROM, la CGT, el Sindicato de Mineros y el Sindicato de Electricistas integraron el sector obrero. Los miembros del ejército y la marina –como ciudadanos y no como corporaciones formaron el sector militar. Las cooperativas independientes de comerciantes, en pequeño, los artesanos, profesionistas y empleados conformaron, mediante filiación individual, el sector popular.

En cuanto a los principios ideológicos, el PRM no difería sustancialmente de los de su antecesor el PNR, en una mezcla de pensamiento liberal y social de la Revolución mexicana y del socialismo marxista. La diferencia estaba en el programa, mediante el cual el PRM proponía un proyecto del capitalismo de Estado nacionalista, antimonopólico, agrarista y obrerista.

El PRM nació en el contexto de la puesta en marcha de un nuevo modelo económico en el que habría una mayor intervención del Estado nacionalista, antimonopólico, agrarista y obrerista, al tiempo que buscaba organizar a las clases trabajadoras ofreciéndoles contratos colectivos de trabajo y mayor influencia en las decisiones gubernamentales, aunque no de manera directa, sino por medio de procesos electorales que les permitieran tener representantes en el Poder Legislativo. Se proponía, además, instituir el Seguro Social, luchar por la igualdad política, civil y cultural de la mujer, así como por la de los indígenas. En política exterior, el PRM se comprometía a defender la autodeterminación de las naciones en contra del imperialismo y del fascismo.

Partido Revolucionario Institucional (PRI). La transformación de PRM en PRI siguió un largo proceso de acuerdo con la lógica del poder. En el sexenio de Manuel Ávila Camacho hubo un cambio de proyecto histórico, ideológico y estructural. El Estado consolidó el camino de un proceso revolucionario en que seguía prevaleciendo la economía de mercado, el incentivo de las utilidades, la acumulación y concentración del capital, y en general, todo tipo de leyes o tendencias que caracterizan el sistema capitalista.

El Estado pasó oficialmente el proyecto socialista iniciado con Obregón y retomando con Cárdenas, a un proyecto democrático, acorde con la tendencia de aquellos años de guerra mundial contra las potencias del Eje. Plan de la política de masas a la idea de Unidad Nacional, y de la tolerancia religiosa adoptada por Cárdenas a un liberalismo y una tolerancia más inclinada a la derecha.

El viraje del Estado repercutió de inmediato en el PRM y en su estructura organizacional. Desde el 1º de diciembre de 1940, fue eliminado del partido el sector militar, explicando el cambio en términos civilistas. En realidad, al marginar al ejército de la política partidista se proponía vencer la última residencia de los militares, seguidores de Juan Andrew Almazán y de Lázaro Cárdenas.

1.5. PANORAMA ACTUAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

En su versión original, la Constitución Política de 1917 no contenía mención alguna a los partidos políticos, aunque dejaba suponer su existencia, pues establecía el derecho de los ciudadanos de asociarse para tomar parte en los asuntos políticos del país. No fue sino hasta 1963 que el término partido político se introdujo en la Constitución mexicana, con motivo de la reforma electoral al artículo 54 que estableció el sistema de diputados de partido. También en ese año se reformó el artículo 63 para fincar responsabilidad a los partidos políticos que, habiendo postulado candidatos en una elección para diputados o senadores, acuerden que sus miembros que resulten electos se abstengan de presentarse a ocupar el cargo.

Con la reforma de 1977 el concepto de partido político se incorporó plenamente al derecho constitucional mexicano, en el segundo párrafo que se agregó al artículo 41, el cual establece que: "Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

El carácter de interés público que se otorga a los partidos políticos es de gran importancia, porque implica la obligación del Estado para asegurarles las condiciones indispensables de difusión y financiamiento para que se desarrollen y cumplan con sus fines esenciales.

A partir de esta reforma, con el fin de contribuir a la confiabilidad en los procesos electorales y garantizar la imparcialidad y transparencia en los

mismos, se han realizado varios cambios al artículo 41 Constitucional, entre ellos el que se refiere a garantizar que todos los partidos políticos cuenten, de manera equitativa, con elementos para llevar a cabo sus actividades, tanto en lo que respecta al uso permanente de los medios de comunicación social con el financiamiento público para los partidos que mantengan su registro después de cada elección. Con los mismos propósitos de confiabilidad y transparencia, fue creado en 1990 el Instituto Federal Electoral en calidad de organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios.

En la actualidad los partidos políticos se han reorientado políticamente algunos logrando nuevas posiciones como es el caso del PAN, que logró la presidencia en el 2000, el PRD que ha logrado gobernaturas y el PRI, que ha perdidos grandes espacios en la política actual.

El PRI obtuvo desde su creación todas las victorias a nivel presidencial hasta 1994 y a partir de 1986 empezó a perder presidencias municipales, primero, y las gobernaturas de los Estados y la mayoría en la Cámara de Diputados, después.

El PRI fue un organismo creado por el régimen para perpetuarse en el poder, por lo que en realidad no tuvo que esforzarse en organizarse para ganar el voto de los ciudadanos. Por el contrario, creó en simbiosis con el grupo gobernante las leyes electorales que le favorecían y se benefició de las prácticas fraudulentas.

De esta manera, desde su nacimiento el PRI practicó métodos antidemocráticos que a la larga perjudicarían su credibilidad, como fue el caso de la selección de su candidato presidencial para el 2000.

Por su parte, el PAN había tenido una larga experiencia de oposición leal y a pesar de que sabía que no existían las condiciones necesarias para una competencia equitativa, logró permanecer en el subsistema partidario que se dio a partir de 1986 hasta culminar en el 2000 con la victoria de su candidato presidencial.

En cambio, el PRD, creado en 1989, venía de una experiencia que podemos llamar ganadora –con su antecedente el FDN-, situación que marcó su principal objetivo de ganar la presidencia de la República antes que gobernaturas y presidencias municipales.

El PRD nació como una amalgama de diversos grupos de la izquierda y de la corriente democrática del PRI, lo que originó constantes conflictos que le impidieron ser una opción viable para la ciudadanía.

Una de las características de este proceso electoral fue que hubo un intento de conformar una gran alianza opositora en la que se incluiría al PRD y al PAN. Sin embargo, el protagonismo de sus candidatos presidenciales frustró esta propuesta.

Finalmente se crean dos alianzas: la Alianza por México, y la Alianza pro el Cambio, la primera liderada por el PRD y la segunda por el PAN.

Los partidos políticos, principales actores durante un proceso de liberalización política, alcanzaron su mayor protagonismo en la última etapa de la transición democrática. El grado de institucionalización alcanzado por los partidos de oposición y la estrategia de campaña fueron decisivos en los comicios del 2000.

Ahora, bien en el reciente proceso electoral los dos partidos punteros fueron el PRD y el PAN, donde nuevamente lograron nuevas posiciones políticas, el PAN logra nuevamente la Presidencia.

CAPÍTULO SEGUNDO LOS PARTIDOS POLÍTICOS

2.1. CONCEPTO DE PARTIDO POLÍTICO.

Primeramente tenemos que las palabras partido y político derivan de *pars*, parte y *polis*, ciudad, es decir, parte de la colectividad política que interviene en la vida del gobierno del Estado. Parcialidad, coligación, conjunto o agregado de personas que siguen y defienden una misma fracción, opinión o causa. Agrupación que aspira al gobierno o dominación del Estado, con una ideología y un programa de acción definidos y una organización estatuida.

La estructura y organización de los partidos se caracteriza por su heterogeneidad, siendo las más conocidas; el comité, que tiene un carácter limitado y reúne a un pequeño número de miembros, cuya fuerza descansa en su calidad, notables escogidos por su influencia; la sección, que trata de multiplicar el número de miembros efectivos vinculándose y manteniendo un contacto permanente con las masas como táctica electoral y proceso de educación política; la célula, que es un grupo pequeño y permanente de militantes que pueden llegar a la agitación clandestina y aun delictiva; la milicia, cuyos miembros responden a una disciplina, entrenamiento y acción semejante a la de los soldados, por lo cual son aptos para combatir al adversario por medio de la lucha física y aun las armas, aunque sus miembros sean civiles.

En este orden de ideas se puede afirmar que le corresponde a los partidos políticos reflejar la oposición de las fuerzas sociales dentro de la sociedad, materializar su acción en la estructura del Estado contribuir a integrar la voluntad general, organizar, educar e informar políticamente al cuerpo electoral, e intervenir activamente en el proceso de selección de los dirigentes.

Se puede definir lo que es un partido político y es aplicable a todos los partidos políticos del mundo y aún en aquellos Estados en los que no tienen un sistema de partidos políticos.

Los elementos que integran el concepto de partido político son los siguientes: en primer lugar, agregación de individuos que tendrán determinadas condiciones políticas, es decir, los electores, agregación condicionada por la permanencia y la organización; segundo: conquista del poder público efectuada por los medios legales; tercero: realización como fin de un programa político social determinado, estos elementos se combinan y quedaría de la siguiente manera:

Es la agrupación permanente y organizada de ciudadanos, que mediante la conquista legal del poder público, se propone realizar en la dirección del Estado un determinado programa de política social.

Desde un punto de vista particular, los partidos políticos son instituciones que agrupan a un número de políticos que tienen en común un determinado proyecto de país, con la finalidad de llegar al poder, en efecto, que de llegar al ejercicio del poder para poner en práctica sus proyectos de país.

Son personas morales formadas por un conjunto de políticos, una reunión de pequeños grupos diseminados en todo el país ligado por instituciones coordinadoras. Grupos que luchan por el ejercicio del poder, siendo los electores un elemento importante para lograr dicho objetivo y sobre todo, el voto que representan en las urnas, al fin y al cabo un conjunto de políticos que comparten la misma opinión y los mismos intereses.

Los partidos políticos en México, son el eje central de la vida pública, y lo son por el hecho de que para llegar a ocupar un puesto de elección popular, los aspirantes o candidatos deben ser postulados única y exclusivamente por partidos políticos, solamente ellos tienen esa facultad, es una realidad tangible que en forma clara lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 41 en sus fracciones I y II señala:

"I. Los partidos políticos son entidades de interés público: la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.

Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

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

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y se otorgará conforme a lo siguiente y a los que disponga la ley”.

Acorde con Maurice Duverger se puede decir que el origen de los partidos políticos, propiamente dichos, se remonta a poco más de un siglo de existencia; en 1850 había clubes políticos, asociaciones, grupos parlamentarios; pero no partidos. En el presente los partidos políticos han cobrado carta de ciudadanía en todas partes.¹

El auge alcanzado por los partidos no podrá explicarse sino se vincula su historia a la de la democracia representativa, de ahí que el mismo Duverger

¹ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Enciclopedia Jurídica Parlamentaria, Tomo V*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, 2002, p. 453.

señale que el desarrollo de los partidos se encuentra vinculado a la extensión de las prerrogativas parlamentarias y del sufragio, ya que, por una parte, al afirmarse la independencia del parlamento y acrecentar éste sus funciones, sus integrantes procuraron agruparse y por otra, la universalización del derecho de voto, incentivo la formación de agrupaciones capaces de canalizar los sufragios.

La doctrina está de acuerdo en señalar que el origen de los partidos políticos es doble: parlamentario y extraparlamentario.

Los partidos de origen parlamentario y electoral se formaron por representantes populares, que en las épocas de elecciones desarrollaban ciertas actividades con el objeto de integrar grupos en el seno del parlamento que tuvieran propósitos políticos definidos.

Los partidos de origen extraparlamentario, son aquellos partidos de masas que se desarrollan a partir de la actividad desplegada por organizaciones independientes del parlamento como en el caso de los sindicatos.

Duverger sostiene que los partidos parlamentarios presentan ciertas diferencias respecto de los partidos de creación exterior y afirma, que los que provienen de la cima son, en términos generales, más centralizados que los segundos que tienen su punto de partida en la base. "En uno, los comités y secciones locales se establecen bajo el impulso de un centro ya existente, que puede reducir, a su gusto, su libertad de acción; en los otros, por lo contrario, son los comités locales preexistentes los que crean un organismo central para coordinar su actividad y limitar, en consecuencia, sus poderes, a fin de conservar el máximo de autonomía".²

En el presente la doctrina conceptúa a los partidos políticos como grupos organizados que se proponen conquistar, conservar o participar en el ejercicio

² DUVERGER, Maurice, *Los Partidos Políticos*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1988, p. 56.

del poder a fin de hacer valer el programa político económico y social que comparten sus miembros.

En este orden de ideas se puede afirmar que le corresponde a los partidos políticos reflejar la oposición de las fuerzas sociales dentro de la sociedad, materializar su acción en la estructura del Estado, contribuir a integrar la voluntad general, organizar, educar e informar políticamente al cuerpo electoral, e intervenir activamente en el proceso de selección de los dirigentes.

Los partidos políticos, tratan de conquistar el poder y de ejercerlo; su método es hacer elegir a los consejeros generales, a los alcaldes, a los senadores y a los diputados, hacer entrar a los ministros en el gobierno y designar al jefe del Estado.

En un principio los partidos políticos fueron prohibidos y más tarde apenas tolerados, ello obedeció a que el pensamiento individualista y liberal temía que la disciplina de partido pudiera dar lugar a que se sustituyera la voluntad del pueblo soberano por la voluntad de una minoría partidista.

Sin embargo, con el paso de los años el proceso de constitucionalización se vio vigorizado al amparo de las siguientes consideraciones; en primer término, el reconocimiento de que la persona no es un ser aislado, sino miembro de un grupo social y en segundo lugar, a la convicción de que sí bien la democracia supone posiciones divergentes, también requiere que éstas se reduzcan a través de los partidos políticos y sobre la base del sufragio universal, a proporciones administrables a efecto de organizar la vida política, económica, social y cultural del país.

2.2. MARCO CONSTITUCIONAL.

En este apartado, es nuestro propósito, efectuar un repaso ordenado de las disposiciones que sobre la materia electoral establece la Constitución de la República, conscientes de que el estudio de lo que los especialistas llaman

sistemas electorales en sentido estricto, integra sólo una parte del sistema general, que sobre este campo contiene nuestra Constitución.

Una revisión cuidadosa de las disposiciones constitucionales, descubre en lo electoral una función pública de extrema importancia para alcanzar las decisiones políticas fundamentales que se manifiestan en los artículos 39, 40, 41 y 115 de nuestra Constitución.

Las disposiciones en cita, sintetizan magistralmente la organización política de nuestro país y sus principios rectores.

Recuérdese que el primero de ellos establece el postulado toral del Estado contemporáneo: “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste.

En la decisión soberana de nuestro pueblo expresada en la propia Constitución, se sustenta el establecimiento mismo del Estado, al disponer el artículo siguiente que:

“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

El tercer precepto complementa las bases de nuestra organización política al establecer la manera como el pueblo debe ejercer cotidianamente su soberanía. La disposición ordena:

El pueblo podrá ejercer su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y los Estados, los que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Nuestra estructura política básica se completa con lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 115 constitucional, sinopsis de la organización del orden local y urbano de la República, en los términos siguientes:

Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial, y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre.

Conviene recordar, también, que nuestra Constitución establece la organización política y gubernativa del Distrito Federal, reconociéndole el carácter de parte integrante de la Federación y un gobierno ejercido a través de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, según lo disponen los artículos 42, 73 y 122.

Finalmente la materia electoral es coincidente entre las facultades legislativas de la Federación y las de los estados de la República, por ser base de la organización federal la existencia de tales facultades en los ámbitos de competencia nacional o local, respectivamente, según se establece por los artículos 41, 115, fracción VIII y 116 fracciones I y II de la Constitución. Por lo que concierne a la ciudadanía mexicana, la Constitución establecer la facultad expresa para legislar en esta materia al Congreso de la Unión (artículo 73 fracción XVI).

Llamados a nuestra memoria los principios constitucionales a que nos referimos, conviene enfatizar que en ellos se encuentran los primeros fundamentos del sistema electoral mexicanos.

El significado constitucional de las elecciones reside precisamente en este vértice originario de la expresión del sufragio, que permite al pueblo el ejercicio de su soberanía, no como expresión retórica o abstracta, sino en la más patente realizada de la dinámica del tiempo.

- Al renovar la composición de los poderes públicos.

- Al investir al gobierno de representatividad en los órdenes federal y local.
- Al participar, mediante la manifestación de su voto, en los asuntos y en las funciones públicas, esencia misma de la democracia.

En atención al trascendente significado público del sufragio, la Constitución lo caracteriza con el carácter bipolar de derecho y de obligación ciudadana.

Esta concepción compleja del sufragio origina un conjunto de relaciones jurídicas de naturaleza particular y distintiva de lo electoral, que conducen a los expertos a considerar el ejercicio del voto como una función pública, misma que si bien se ve es la función pública originaria de los demás.

En el contexto de nuestra Constitución, la naturaleza y esencia de lo electoral es todo lo relativo a las elecciones populares.

Más concretamente, lo electoral constitucional es todo lo concerniente al voto o sufragio manifestado por los ciudadanos en favor de las personas que habrán de desempeñar los cargos de elección popular en la Federación, de los cuales, los cargos concejiles del municipio o de miembro de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

En nuestra constitución las elecciones de representantes populares para el ejercicio de los poderes públicos, sean en cargos ejecutivos o como integrantes de los órganos legislativos, de los ayuntamientos municipales o de los cuerpos de deliberación.

La experiencia constitucional mexicana es escasa en lo electoral sobre asuntos específicos como es el caso del referéndum, institución conocida y desarrollada en las democracias europeas y puesta en práctica recientemente en Francia, con base en los artículos 3 y 89 de la Constitución francesa, con motivo de la aprobación del Tratado de la Unión Europea, que motivó al gobierno a optar por someterlo a votación de todo el electorado por las

consecuencias de revisión constitucional que implica en varias materias, particularmente en la de ciudadanía.

“En lo tocante al referéndum en México, podemos citar como único antecedente conocido el previsto por el artículo 73 fracción VI, base 2, que se estableció con motivo de la llamada reforma política del 6 de diciembre de 1977, y que tuvo breve vigencia hasta la instauración de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal por reformas de 11 de agosto de 1987, así como ninguna aplicación en la práctica”.³

Por tanto, en lo concerniente a la naturaleza y esencia de lo electoral, a nuestro juicio existe un principio básico de nuestra Constitución que caracteriza al sufragio como el instrumento mediante el cual el pueblo ejerce su soberanía.

La naturaleza soberana del sufragio popular hacer realidad los postulados republicanos, democráticos y federalistas del gobierno de la nación que preconiza las disposiciones constitucionales a que antes nos hemos referido.

El principio enunciado orienta y da sentido a las demás instituciones del sistema electoral mexicano, para hacer posible, legítima y razonable la composición de los poderes públicos de la Federación, de los estados y de los municipios, en los últimos tiempos constitucionales de su renovación.

Tomando en cuenta su significado constitucional, tal principio exige de parte de todos los involucrados, incluyendo al gobierno y a los propios partidos políticos, respeto puntual al sufragio manifestado por el pueblo y en el que éste confía la pacífica y civilizada renovación de sus representantes.

En nuestro país es ciudadano tanto el varón como la mujer que teniendo el carácter de mexicano, sea por nacimiento o por naturalización, tenga dieciocho años cumplidos y un modo honesto de vivir (artículo 34).

³ CABALLO BALVERENA, Luis. *El Sistema Electoral de la Constitución Mexicana*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1997, p. 233.

Nuestra Constitución otorga al ciudadano las prerrogativas en materia política, entre las cuales destacan la activa de votar para elegir a sus representantes (artículo 35 fracción I) y la pasiva de ser votado para los cargos de elección popular y nombramiento para cualquier otro empleo público (fracción II), así como la de asociarse para tomar parte en los asuntos políticos del país y la de ejercer el derecho de petición en materia política (artículo 8 primer párrafo y 35 fracción III). Los extranjeros residentes en México no tienen este derecho (artículo 8 primer párrafo).

Los derechos políticos que consagra la Constitución tienen naturaleza de derechos públicos subjetivos íntegros e irrenunciables, según se desprende de las posibilidades de interpretación del artículo 5, párrafo séptimo de la misma. El propio precepto impone el deber correlativo que puede alcanzar incluso a los particulares, ya que establece que el contrato de trabajo no podrá extenderse a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos de la persona.

El derecho a ser votado en elecciones encuentra una importante limitación por la aplicación del principio constitucional de no reelección, tanto en la modalidad de prohibición absoluta tratándose de los cargos de presidente de la República y de gobernador constitucional, como de la modalidad de prohibición relativa para el periodo inmediato, en los cargos de gobernador interino, provisional o sustituto, de senador, diputado federal, diputado local y miembros de los ayuntamientos municipales.

Ya hemos visto que la Constitución establece que el ciudadano tiene obligación de votar (artículo 36 fracción III), a la que se le agregan las de desempeñar los cargos de elección popular (fracciones IV y V de dicho artículo) y las funciones electorales y de jurado (fracción V), así como la de inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos (fracción I), obligación esta última establecida recientemente.

La obligación ciudadana de desempeñar funciones electorales en forma gratuita, se encuentra desarrollada como una excepción a la garantía de justa retribución del trabajo, consagrada por el artículo 5º párrafo tercero de la Constitución. Asimismo, el artículo 41 octavo párrafo, fija las bases de la participación de los ciudadanos en la función pública electoral, formando las mesas directivas de las casillas durante el desarrollo de la jornada electoral.

La Constitución prevé la pérdida o suspensión de la ciudadanía mexicana en supuestos diversos, entre los que destacan como criterios uniformes para pérdida, el sometimiento a un gobierno extranjero, manifestado de modo expreso o implicado en actos o hechos determinados y en el caso de suspensión, la sujeción a proceso criminal o al cumplimiento de sentencia impositora de una pena (artículo 37 apartado C y 38).

Es claro que desde la categoría de conocimiento de los sujetos del sistema electoral, la Constitución establezca el principio de que el voto se encomienda, exclusivamente, a los ciudadanos en capacidad plena de ejercitar sus derechos políticos.

No obstante, los ciudadanos no son los únicos sujetos del sistema electoral mexicano, ya que nuestra Constitución también reconoce derechos específicos en la materia a los partidos políticos.

El concepto constitucional de los partidos políticos subraya su carácter de organizaciones de ciudadanos que hacen posible el acceso de éstos al poder, así también la calidad de entidades de interés público con atribuciones para intervenir en el llamado proceso electoral (artículo 41 segundo párrafo).

Obedeciendo a esa caracterización de interés público, toca al legislador ordinario completar los elementos necesarios que de tiempo es necesario revalorar, para definir la existencia de un partido político y consecuentemente, la capacidad para su funcionamiento como tal.

Los partidos políticos tienen en México entre otros derechos mínimos, reconocidos por la Constitución, el de usar en forma permanente los medios de comunicación social, con objeto de difundir sus programas e ideas, particularmente al tiempo en que se desarrollan las campañas electorales (artículo 41 cuarto párrafo).

La Constitución admite la posibilidad de partidos políticos de orden local, por ser la materia electoral, coincidente entre las facultades legislativas de la Federación, y de los estados de la República, como antes hemos visto. Además, implícitamente se encuentra reconocida dicha posibilidad, al establecer de manera diferenciada el derecho de los partidos políticos nacionales a participar en las elecciones estatales y municipales, regulando expresamente en este campo de competencia local (artículo 41, párrafo 6).

Es conveniente destacar que, conforme a la Constitución, los partidos políticos nacionales “deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular” (artículo 41 quinto párrafo), lo cual ha sido entendido como una garantía y una seguridad a favor de los propios partidos políticos, misma que se ha visto reconocida por la legislación secundaria al establecerse la prerrogativa del financiamiento público a los propios partidos.

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

- a) Promover la participación del pueblo en la vida democrática.
- b) Contribuir a la integración de la representación nacional, y
- c) Hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio el poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo (artículo 41 tercer párrafo).

De lo anterior, se observa la importancia constitucional de los partidos políticos, pues como entidades de interés público, favorecen a los ciudadanos

en el ejercicio de su derecho constitucional a ser votado en elecciones populares y acercan a éstos a la posibilidad de obtener los cargos correspondientes, dado que ello es su objeto y en su búsqueda se apoyan en programas y organización específicos.

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

Ahora bien, en buena medida el gobierno, formado por los poderes públicos y las autoridades electorales federales, constituye otro más de los sujetos en la materia electoral.

A dichos poderes la Constitución atribuye diversas responsabilidades derivadas de los diversos principios que establece para asegurar la consecución de las finalidades electorales, entre ellas en plano relevante, las de organización y protección del proceso electoral.

“A partir de la reforma constitucional de 1990, producto de un proceso constitucional sumamente complejo, pero abundante en aportaciones de todos los sectores sociales y políticos involucrados, ha quedado establecido con claridad y correctamente ubicado en el artículo 41 de la Constitución, el principio de que la organización de las elecciones federales es una función estatal ejercida por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, mejorando indudablemente lo que al respecto previó la reforma de 1987”.⁴

El significado de la función electoral ha sido puesto en relieve por el constituyente al establecer que en su ejercicio deberá estar regida por los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo.

⁴ *Enciclopedia Parlamentaria de México*, “La Argumentación Parlamentaria (1982-1996)”, Volumen II, Tomo I, Congreso de la Unión, México, 1998, p. 456.

Se ha dejado en claro, asimismo, que en el ejercicio de tan importante función pública tendrán participación los partidos políticos nacionales y los ciudadanos según lo disponga la ley.

Para este efecto se ha establecido un organismo público, el Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, a quien toca el desempeño de todas las actividades relacionadas con la preparación y organización de las elecciones federales, el cual cuenta con un órgano de dirección integrado por consejeros representantes de los citados poderes Legislativo y Ejecutivo de la federación, por consejeros magistrados por dichos poderes y por representantes nombrados por los partidos políticos nacionales.

Así también existe un tribunal autónomo, el Tribunal Federal Electoral, que es el órgano jurisdiccional en la materia, mismo que comparte con el Instituto las atribuciones de conocer y resolver los medios de impugnación que establece la ley y que está integrado por magistrados nombrados por ambos poderes.

La Constitución dispone que contra las resoluciones del tribunal no procederá juicio o recurso alguno y sólo aquellas que se dicten con posterioridad a la jornada electoral podrán ser modificadas o revocadas por los Colegios Electorales de las Cámaras mediante el voto de las dos terceras partes de los votos presentes, con lo cual se robustece la definitividad de dichas resoluciones (artículo 41 undécimo párrafo y 60, penúltimo párrafo).

Tanto los consejeros magistrados del Instituto como los Magistrados del Tribunal deben satisfacer, como mínimo, los requisitos que exige la propia Constitución para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y son electos por la mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes en la Cámara de entre los propuestos por el Ejecutivo federal que al menos deben ser del doble de los necesarios para ocupar las vacantes (artículo 41, último párrafo).

Es conveniente señalar que la Constitución prescribe que el Instituto cuente en su estructura, además del órgano superior de dirección antes descrito, con órgano ejecutivo y técnico que dispone de personal calificado proveniente del servicio electoral profesional, así como con un órgano de vigilancia integrado mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales.

De todo lo anterior se desprende que la composición de los órganos electorales, a no dudar, asegurar para ellos una mayor representatividad, principio que debe ser subrayado en el marco del sistema electoral mexicano.

El Poder Legislativo, además de las atribuciones antes mencionadas, ejerce una por demás definitiva en la función electoral, consistente en la calificación de las elecciones de sus propios miembros e inclusive de la del Poder Ejecutivo, a través de los Colegios Electorales (artículo 60 y 74, fracción I).

Finalmente, corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, en los casos en que pueda ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión (artículo 97, tercer párrafo, facultad que tiene un claro sentido de verificación y protección del sufragio).

En atención a nuestro sistema federal de gobierno, a los citados poderes y autoridades competen correlativas responsabilidades públicas en lo que concierne a los procesos electorales locales.

En el citado orden constitucional, nuestra carta magna sólo prevé unas cuantas bases del sistema electoral estatal y municipal, dejando en amplia libertad a los poderes locales para establecerlo.

En efecto, una revisión del título quinto relativo a los estados de la Federación nos indica que se refiere a la forma directa de elección de

gobernadores, miembros de legislaturas locales y de ayuntamientos, al desarrollo del principio de no reelección tratándose de los mismos funcionarios y de que la legislación estatal electoral introduzca el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios (artículos 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Es conveniente que el avance logrado en las bases constitucionales del sistema electoral federal a que nos acabamos de referir, recogen las experiencias de las reformas de 1987 y de 1990, se logrará proyectar en el orden local para las elecciones estatales y municipales.

Para ello me parece que sería indispensable que la Constitución general de la República estableciera los principios torales del proceso electoral, la participación responsable de los poderes públicos, partidos políticos y ciudadanos en la organización de las elecciones y los lineamientos mínimos de composición de las autoridades electorales locales.

Consideramos que la realidad aconseja el establecimiento de esas bases constitucionales mínimas y uniformes, en la configuración de los sistemas electorales de los estados de la República.

El voto público debe manifestarse mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo (artículo 41, Fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

El precepto constitucional antes mencionado tiene particular importancia por contener varios principios cualitativos del voto que caracterizan al sistema electoral mexicano.

Que el voto sea universal significa que tienen derecho a ejercerlo, en principio, todos los ciudadanos que forman el electorado y acreditan esa calidad.

Reconocida por la Constitución la aplicación general de la ley y la igualdad ante la misma, en lo electoral lleva implicado que el derecho de voto se ejerza indiscriminadamente y sin exclusivismos.

Que el voto sea libre significa que se encuentre libre de presiones sobre el votante, con el fin de obtener la más pulcra y espontánea manifestación política de éste.

El voto libre y espontáneo impide no sólo actos negativos de presión, de violencia física o moral, sino también los favorecedores de comportamientos parciales como la compra de votos u otras semejantes.

Que el voto sea secreto implica un derecho mínimo de protección para el votante, dado que al ser innominado se evita posibles represalias que impidan su manifestación espontánea.

Que el voto sea directo garantiza apego y respeto de la decisión de cada votante e impide que ésta sea modificada por el criterio de un intermediario.

Este último principio fue introducido en el texto originario de nuestra Constitución y sólo cuenta con limitadas excepciones en los supuestos de falta absoluta de Presidente de la República, a que se refieren los artículos 73 fracción XXVI, 84 y 85 de la misma, casos en que la elección del funcionario que deba suplirlo corresponde al Congreso de la Unión o en los recesos de éste, a la Comisión Permanente del mismo, razón por la que el mecanismo opera como una auténtica elección indirecta.

Este principio es reiterado por la Constitución al referirse a las características de las elecciones de cada uno de los representantes populares. Así tenemos que el sufragio es directo en el orden federal para elegir al Presidente de la República (artículo 81), diputados y senadores al Congreso de la Unión (artículo 51 y 56); en el orden local para elegir gobernador y miembros de las legislaturas (artículo 116, fracción I, segundo párrafo), así como para ser miembro de la Asamblea de Legislativa del Distrito Federal (artículo 73 fracción

VI base 3ª) y presidente municipal, regidor y síndico en los ayuntamientos (artículo 115, fracción I segundo párrafo).

Conviene precisar que la propia Constitución admite la posibilidad de que tratándose de los miembros de los Ayuntamientos, puedan ser electos en forma indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad; supuestos que se presentan como excepciones en los casos extremos de falta absoluta de los elegidos de manera directa o por declaración legislativa de que han desaparecido por alguna causa grave (artículo 115, fracción I tercer y cuarto párrafo).

Esto es, la elección indirecta sólo se admite en la Constitución como una posibilidad de ejercicio de una facultad excepcional concedida a favor e los cuerpos legislativos formados ordinariamente, pero nunca para que los ciudadanos voten por electores en caso específico.

Por tanto, el principio de elección directa es consistente y característico de nuestro sistema electoral.

Bajo este epígrafe concebimos la ubicación de lo que la doctrina tradicional considera como sistemas electorales en sentido estricto, esto es, los formados por las reglas y los mecanismos de elección de los representantes populares.

Si se observa con detenimiento, una vez que el sufragio público se ha manifestado, la regla de elección es indicativa de ciertas cualidades que quedan impresas en la representación popular.

Así, tenemos que si la elección es por representación proporcional, por mayoría relativa o por mayoría calificada, el efecto de la elección será producir una menor o una mayor representatividad en dicha elección.

En otros términos, la representación del elegido se verá manifestada en su origen mismo, si bien es cierto, una vez elegido dicha cualidad deberá

desaparecer para reconocer en su nombramiento el carácter de representante sin adjetivos.

Al respecto la Constitución establece, para el orden federal, que la elección de Presidente de la República sea directa, como acabamos de ver (artículo 81), “y en los términos que disponga la ley electoral”, razón por lo cual el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que dicha elección sea por mayoría relativa (artículo 9).

Es en el supuesto de los diputados al Congreso de la Unión en el que nuestra Constitución establece una forma de representación que combina la elección por la mayoría de votos emitidos con la elección por representación proporcional (artículo 52).

A este sistema la doctrina extranjera lo denomina como “Sistema mixto de dominante mayoritario”, catalogación que algunos constitucionalistas mexicanos cuestionan, no son razón por hacer manifiesto un dominio de la mayoría sobre las minorías.

El citado precepto establece que la Cámara de Diputados se integre por trescientos diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y doscientos diputados electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

Cabe el comentario que la combinación de los dos mecanismos de elección ha tenido en nuestro país el propósito de corregir los defectos de la representación por mayoría relativa que impide que los sufragios minoritarios cuenten como veces y con representantes, particularmente en la Cámara de Diputados que es el órgano legislativo que debe recibir puntualmente a todos los sectores de la representación nacional.

En el orden local, este sistema se plasma constitucionalmente en la elección de los que habrán de formar la Asamblea Legislativa del Distrito

Federal, órgano de representación ciudadana, que se forma por cuarenta miembros electos por el principio de mayoría relativa o simple y veintiséis miembros electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal.

La elección de gobernador de un estado queda sujeta a lo que establezcan la Constitución y las leyes electorales locales (artículo 116 párrafo segundo y fracción I), las cuales prevén el sistema de mayoría de los votos emitidos en dicha elección.

Ya con anterioridad hicimos notar que a Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que en la legislación local electoral se introduzca el sistema de diputados de minoría para integrar los congresos locales (artículo 116 fracción II último párrafo) y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios (artículo 115 fracción VIII).

Cabe advertir que el llamado sistema de diputados de minoría deberá ser el de representación proporcional mediante listas votadas en circunscripciones electorales, con objeto de que guarde congruencia y uniformidad en todo el país.

Conviene comentar que el sistema constitucional de esta manera formado, permite, en lo que concierne a la cualidad de la representación manifestada por el voto, una mayor participación de los ciudadanos, de los partidos políticos y en general de la sociedad civil en todos los procesos electorales de la nación.

“Es muy clara la tendencia que en el plano de la Constitución se manifiesta por impulsar y promover este sistema combinado de mayoría relativa y representación proporcional en la Cámara de Diputados, legislaturas estatales y ayuntamientos municipales, iniciado hace escasos quince años y

que, a mi juicio, ha permitido ampliar las posibilidades de los partidos políticos, particularmente los minoritarios, en las contiendas electorales del país.”⁵

El adelanto observado en ese lapso no ha tenido precedente y se ha traducido en los hechos, en la formación real de un régimen de partidos políticos y un sistema de participación de las diferentes corrientes históricas de concepción políticas e ideológicas del país y ha abierto la posibilidad de su transformación y de la formación de otras nuevas, todo lo cual proyecta hacia el futuro la formación de un sistema político plural en los cuerpos de representación antes mencionados.

El sistema electoral mexicano toma en cuenta el número y el lugar de ubicación de los electores, particularmente relevante para el sistema combinado de representación mayoritaria y proporcional de los miembros de la Cámara de Diputados.

Así tenemos que ambos factores, número y lugar de los electores, tiene significada importancia en la composición de los distritos electorales uninominales y en las circunscripciones plurinominales.

Al respecto, el artículo 53 constitucional establece: “La demarcación territorial de los trescientos distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación proporcional de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría.

Para la elección de los doscientos diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones”.

⁵ *La argumentación parlamentaria, Op. cit.* p. 487.

La propia Constitución establece cinco circunscripciones plurinominales para la elección de los doscientos diputados de representación proporcional, dejando a la ley secundaria la forma de la demarcación geográfica de dichas circunscripciones.

La Constitución también prevé las reglas para la distribución de los doscientos diputados electos por el principio de representación proporcional (artículo 54). Tales reglas se fundamentan en el hecho de que un partido político nacional demuestre haber alcanzado una proporción mínima de uno y medio por ciento del total de la votación, emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales.

En todo caso la Constitución prevé diferentes supuestos de comportamiento de la votación nacional respecto de los distintos partidos políticos contendientes en la elección, con el propósito de efectuar un reparto equitativo de los escaños correspondientes a la representación proporcional. Estas reglas, son las siguientes:

- a) Se fija un tope para la asignación de diputados a un partido político, de tal manera que en ningún caso cuente con más de trescientos cincuenta representantes en la Cámara mediante ambos principio electorales, esto es, el de mayoría relativa y el de representación proporcional.
- b) En caso de que ningún partido obtenga el 35% de la votación nacional, se asignan diputados a los partidos por el número de los que se requiere para que su representación, en la Cámara por ambos principios corresponda al porcentaje de votos obtenidos. Esta regla es aplicable bajo la condición de que dichos partidos políticos hayan rebasado el mínimo de 1.5% de la votación para las listas regionales y que hayan participado electoralmente en un mínimo de doscientos distritos uninominales.
- c) Si un partido político obtiene el mayor número de diputados de mayoría relativa y al menos el 35% de la votación nacional, tienen

derecho a que se le asignen diputados suficientes para alcanzar la mayoría absoluta en la Cámara, así como dos diputados adicionales por cada uno por ciento de la votación obtenida por encima del 35% y hasta menos del 60%.

- d) En el supuesto de que un partido político obtenga entre el 60 y 70% de la votación nacional y su número de diputados de mayoría relativa representante de un porcentaje inferior en el total de miembros de la Cámara, tendrá derecho a que se le asignen diputados de representación proporcional en número necesario hasta “el mismo porcentaje de votos”.

Una revisión superficial de las reglas de distribución anteriores descubre ciertas incongruencias en sus resultados que pueden ser distorsionantes de los propósitos manifiestos del sistema de representación proporcional y que parecen contradecir su existencia con sobrerrepresentaciones en los partidos predominantes.

Elemento importante del sistema electoral mexicano lo encontramos en las bases constitucionales que norman el proceso electoral, entendido éste como la sucesión de actos, la secuencia de fases que constituyen el ciclo electoral, desde la preparación hasta a calificación de las elecciones.

Al proceso electoral se refiere el artículo 41, segundo y décimo párrafos de la Constitución, mismo que se encuentra formado, en sus etapas iniciales, por una serie de actos de la competencia del organismo autónomo al que la Constitución asigna la función de organizar las elecciones federales, puede continuar en el caso de controversia ante el Tribunal Federal Electoral y concluye, finalmente, en los Colegios Electorales de las Cámaras, en los que la Constitución confía la calificación de las elecciones.

La Constitución dispone que en la ley se establezca un sistema de medios de impugnación de los que conocerán el organismo público y el citado tribunal, que será el órgano jurisdiccional en materia electoral.

La existencia de tal sistema de defensas es corolario indispensable en la obra del constituyente de edificar el sistema electoral.

Conocida es para los abogados la importancia de los medios de defensa y más aún la importancia de la jurisdicción.

En síntesis, debemos recordar que es la jurisdicción una de las principales funciones jurídicas de aplicación del derecho y en los casos que este último prevé, fuente creadora de normas.

Por estas circunstancias, consideramos de gran relevancia el establecimiento con el carácter de auténtico órgano jurisdiccional del Tribunal Federal Electoral.

Su existencia permitirá la aplicación con regularidad de las disposiciones electorales y la creación de un cuerpo de criterios interpretativos que darán mayor certeza, imparcialidad y objetividad a los procesos electorales.

Cabe apuntar, asimismo, que la propia Constitución establece que el sistema de medios de defensa deberá normarse por el principio de legalidad y por el principio de definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales.

Tales principios son parte fundamental en el sistema, siendo relevante la preocupación del constituyente en precisar con claridad que el llamado proceso electoral en sentido amplio deberá ir dejando concluidas sus distintas etapas, como medio más eficaz para lograr la certeza que exigen sus dimensiones y alcances.

“Todo sistema jurídico tiene una finalidad a alcanzar. No sería posible la construcción de una serie de disposiciones si no tuvieran un objeto. El derecho es un proceso de los hombres agrupados y organizados en el Estado, para

regular su propio comportamiento orientado hacia fines y valores trascendentales que culminan finalmente en el de la justicia.”⁶

En materia política, los fines del derecho son intermedios para alcanzar aquél, pero no por ello menos importantes y valiosos.

Todo el sistema electoral de la Constitución se encuentra normado por los fines superiores de lograr una cabal representación de los distintos sectores de la sociedad civil y a través de la más amplia, responsable y convencida participación ciudadana en los procesos electorales, hacer efectivo el régimen democrático de nuestra República.

El sistema electoral de la Constitución mexicana forma un cuerpo orgánico, armónico y coherente de disposiciones que contienen principios, instituciones y conceptos particulares. Dicho sistema ha sido producto de avances graduales realizados en reformas constitucionales ocurridas durante los últimos treinta años.

Es satisfactorio el estado actual del sistema electoral en la Constitución, a la luz de nuestra historia y de los empeños efectuados por todos los sectores involucrados para transformarlo en beneficio de una mayor representación ciudadana, de un mejor régimen democrático y en suma, del avance de la República.

El examen del sistema electoral contemplado en la Constitución, sin embargo, descubre que existen algunos asuntos en los cuales podrían intentarse un nuevo avance.

Con la modestia de los limitados alcances de este estudio, observamos la posibilidad de que se establezca en la Constitución las bases mínimas y elementales que debieran normar la función electoral en el orden local de los

⁶ *Enciclopedia Parlamentaria de México*, “Sistemas Electorales de México”, Volumen III, Tomo I, Congreso de la Unión, México, 1998, p. 734.

estados y municipios de la República, a la luz de las que ya rigen los procesos federales y a las cuales nos hemos referido.

Bases mínimas relativas a dicha función pública que toca ejercer a los Poderes Legislativo y Ejecutivo estatales y de las que surjan órganos autónomos de la autoridad electoral y de carácter jurisdiccional, que como hemos observado son de fundamental importancia para imprimir la certeza, imparcialidad y objetividad a los procesos electorales.

2.3. CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES (COFIPE).

Primeramente, para resolver este inciso, considero pertinente hacer referencia a los antecedentes legales que ha tenido la materia electoral en nuestro país:

a) Reforma de 1963: sistema de diputados de partido. El gobierno de Adolfo López Mateos encaminó el primero cambio político hacia la pluralidad partidista cuando se introdujeron las diputaciones de partido, con el propósito expreso de asegurar el desarrollo de partidos de oposición. La reforma se fundamentaba en la idea de que en un régimen democrático “tanto las mayorías como las minorías tienen derecho a opinar, a discutir y a votar, pero solo la mayoría tiene derecho a decidir”.

Los partidos políticos minoritarios podían contar hasta con veinte curules en la Cámara de Diputados. El partido político con tal derecho debía estar representado por aquellos de sus candidatos que, sin haber triunfado por mayoría en el distrito electoral correspondiente, hubieran obtenido el mayor número de votos. Una vez designados, dichos diputados tendrían el mismo rango y carácter que los diputados que ocupaban el cargo por haber obtenido la mayoría de votos en sus distritos respectivos. Era además necesario que los partidos minoritarios obtuvieran 2.5% de la votación nacional, ya que al alcanzar dicho porcentaje tenían derecho a cinco diputados de partido, y por

cada medio por ciento que excediera ese porcentaje tenían derecho a un diputado más hasta llegar a 20.

b) Ley federal electoral de 1973. Con esta reforma se pretendía establecer un régimen de partidos en el que cada uno de ellos tuviera acceso al poder de acuerdo con el número de votos que recibiera.

- Se redujo de 75,000 a 65,000 el número de afiliados para que un partido obtuviera su registro, y a 2,000 el de los miembros residentes en cada una de las dos terceras partes de los estados de la República.
- Se amplió el número acreditable de diputados de partido, llegando hasta 25 en lugar de 20, y se ajustó la base demográfica de los distritos electorales.
- Se establecieron las edades de 21 y 30 años para tener acceso, respectivamente, a diputaciones federales y a senadurías.
- Se incorporó con voz y voto a un comisionado de cada partido en la Comisión Federal Electoral.
- Se precisó el establecimiento de la credencial permanente de elector y se fijaron normas para la propaganda de las campañas electorales, garantizando el acceso de todos los partidos a los medios masivos de difusión.
- Se prometió dar apertura a la acción política organizada de los nuevos grupos y las corrientes de opinión que aspiraran con legitimidad a participar en la lucha electoral.

c) Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE). La reforma de 1977 introdujo el sistema mixto, una combinación que aseguraba al PRI la victoria en todos los distritos de mayoría, mientras que el 25% restante de la representación se repartía entre los partidos periféricos. Con esto se pretendía neutralizar las minorías políticas que, de mantener excluidas en la participación del poder, podrían desestabilizar grupos

guerrilleros que durante los años setenta se pronunciaron en contra del gobierno.

La LFOPPE redujo de manera formal el papel de la Secretaría de Gobernación en algunos asuntos clave, entre ellos el del registro de los partidos políticos, creó figuras jurídicas nuevas, como la de “asociación política”, y estableció que los partidos fueran considerados “entidades de interés público”. Pero el aspecto central de la nueva ley, considerada posteriormente por analistas políticos “un salto hacia la formación del moderno sistema de partidos”, era beneficiar a los grupos políticos minoritarios porque, aparte de considerar a los partidos que ya gozaban del registro, abría posibilidades reales para que otras organizaciones de interés político tuvieran acceso al sistema. Así, la nueva ley resultó especialmente atractiva para la otra reforma anterior, parte de las cuales eran los subsidios económicos; pero lo más importante consistía en que la LFOPPE ofrecía al conjunto de los partidos de oposición mayores posibilidades de representación en la Cámara de Diputados que la reforma política de 1963.

El sistema de diputados de partido se dividió en dos tipos de candidatos y de medios para obtener la diputación. En un caso se trataba de distritos federales uninominales, que debían ser 300, tenían que establecerse en cada elección y solo podía triunfar un candidato en cada uno de ellos, esto es, el que obtuviera mayoría relativa. En el otro caso, se refería a circunscripciones plurinominales, que debían ser cinco y permitían la elección de hasta de cien diputados, según un sistema de representación proporcional variable, elegido por la Comisión Federal Electoral, que además decidía para cada elección las entidades federativas que debían abarcar las circunscripciones plurinominales, sin que existieran criterios prefijados para ello.

La ley referida establecía además, que si un partido obtenía sesenta o más diputaciones por el sistema de elección uninominal no tenía derecho a diputaciones por elección proporcional; mientras que un partido minoritario debía obtener cuando menos 1.5% de la votación total, y si los partidos minoritarios lograban conjuntamente noventa o más constancias de mayoría en

los distritos uninominales, el número de bancas de representación proporcional se reducía a la mitad, o sea a cincuenta a fin de mantener inalterable el derecho de la mayoría.

d) Reforma electoral 1986. **El nuevo Código Electoral Federal de 1986 reformaba a la anterior LFOPPE en los puntos siguientes:**

- El Senado, que continuaba integrado por senadores, por cada estado y dos por el Distrito Federal, se renovarían por mitad cada tres años, con el propósito de dar continuidad a los trabajos de este órgano legislativo.
- En la Cámara de Diputados se aumentó de cien a doscientos el número de diputados por el sistema proporcional, con lo cual se incrementó a quinientos la cantidad de representantes en esta Cámara, trescientos de los cuales seguían siendo elegidos por la mayoría relativa (en trescientos distritos electorales). Así, la relación entre los diputados de mayoría relativa y los de representación proporcional tendía a acercarse y podría significar una mayor presencia de la oposición. Se estableció que, en caso de que ningún partido obtuviera la mayoría absoluta, el partido mayoritario podría contar con tantos diputados de representación proporcional como fueran necesarios para que dicho partido obtuviera la mitad de más uno de los diputados, con lo cual prácticamente adquiriría la mayoría en la Cámara, aunque no podría tener más de setenta por ciento de las curules. Además, se determinó que la elección de diputados tanto de mayoría relativa como de representación proporcional, se hiciera mediante una sola boleta, con lo que se facilitaba la compulsión de los votos de este sistema.
- Se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, renovable cada tercer año, que estaría integrada por cuarenta representantes electos por el principio de representación mayoritaria y por veintiséis de representación proporcional, mediante una sola lista y una sola circunscripción. Podían

contender los partidos políticos nacionales y la organización de los comicios correspondientes quedaba a cargo de la Comisión Federal Electoral.

- La Comisión Federal Electoral quedó integrada por el secretario de Gobernación, un representante del Senado y otro de los diputados, además de representantes de los partidos, de acuerdo con el porcentaje de su votación.
- Se suprimió la figura de registro condicionado para los partidos políticos.
- Se extendieron las prerrogativas a los partidos políticos mediante un sistema de financiamiento para la realización de sus actividades electorales, estableciendo que los recursos económicos se otorgarían proporcionalmente al número de votos y al número de diputados obtenidos en la elección anterior.
- Se creó un Tribunal de lo Contencioso Electoral de carácter administrativo que sustituyó el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dotado de recursos de apelación y queja, e integrado por nueve magistrados nombrados por el Congreso de la Unión y a propuesta de los partidos políticos, con lo que se otorgó un nuevo espacio para dirimir las quejas, restando peso a la Comisión Federal Electoral.

e) Reforma electoral de 1990. La ley expedida en 1990 contenía una disposición según la cual el partido que obtuviera el mayor número de diputaciones de mayoría y 35% del voto total se le atribuía el número de curules necesario para alcanzar 51% de la representación. Esta disposición no entró en vigor en las elecciones legislativas de 1991 porque el PRI se benefició de la gran popularidad de que gozaba entonces el presidente Carlos Salinas de Gortari, y obtuvo una mayoría de 62 por ciento.

En el marco de la reforma electoral de ese año fue aprobado el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), por el cual se creó el Instituto Federal Electoral (IFE) como autoridad responsable de

organizar las elecciones, en lugar de que fuera función pública del gobierno federal, como establecía el Código anterior. Además de ser un organismo autónomo, permanente y con personalidad jurídica propia, el IFE contaría con un patrimonio propio y con un cuerpo de funcionarios integrados en un servicio profesional electoral, para así garantizar veracidad y objetividad en la organización de las contiendas federales.

Las tareas del IFE quedaban distribuidas en los tres niveles, federal, local y distrital, de manera similar a las de los organismos anteriores, pero la asignación de las constancias de mayoría se realizaría en el nivel distrital para diputados de mayoría relativa, en el local para senadores y en el federal para presidente y diputados de representación proporcional.

Otro aspecto de la reforma consistía en diferenciar las funciones y competencias del IFE, mediante dos aspectos: 1) La autoridad propiamente dicha, encargada de las resoluciones últimas, que corresponde a los consejos general, local y distrital, y 2) la operativa que pertenece a las juntas ejecutivas (general, local y distrital), en las cuales se fijarían los programas y procedimientos del IFE y se relazarían funciones técnicas (estadística electoral, distribución y ubicación de las casillas, insaculación de los funcionarios, etc.). Estas juntas constituían el espacio privilegiado del servicio profesional electoral, mediante una estructura jerarquizada y seis ramas de actividades; registro de electores, prerrogativas y partidos políticos, organización electoral, servicio profesional, capacitación y educación cívica y administración).

Los consejos serían los representantes de los sectores involucrados en la organización electoral. En el plano federal, el Consejo General, órgano superior de dirección estaría compuesto de dos representantes de los poderes ejecutivo (secretario de Gobernación) y legislativo (dos diputados y dos senadores, uno propuesto por la fracción mayoritaria y otro por la primera minoría). Este Consejo General contaría también con un representante de los partidos políticos, según su porcentaje de votación anterior y hasta un máximo de cuatro, y con representantes de la ciudadanía seis consejeros magistrados, elegidos por mayoría calificada de la misma manera que el Consejo General.

En 1992 se acordó la expedición de todos los partidos políticos, a fin de lograr la identificación plena y transparente de los ciudadanos inscritos en el padrón nacional.

f) Reforma electoral de 1996. En síntesis, esta última reforma contiene las siguientes modificaciones:

- Se concretó la autonomía total de los órganos electorales; el gobierno abandonaba la organización electoral y ésta pasaba a manos de personas merecedoras de la confianza de los partidos políticos.
- El Tribunal Federal Electoral, encargado de dirimir las controversias legales, fue objeto de importantes modificaciones. La designación de los magistrados estaría a cargo de la Cámara de Senadores, según propuesta de la Suprema Corte de Justicia; fue instaurado un control de legalidad de constitucionalidad, esto es, una vía para controlar que todos los actos en materia electoral pudieran ser impugnados y revisados por la vía jurídica. El tribunal ya no se limitaría a atender los problemas de índole federal, sino que se podría recurrir a él por causa de conflictos locales. Se trató de extender, sin cortapisas el control jurídico a los actos de todas las autoridades electorales estatales sin excepción.
- Se modificó el régimen legal de los partidos políticos, haciendo más claras las condiciones para acceder a la contienda, con un elemento esencial: que diera el voto ciudadano el que definiera la permanencia en el sistema de partidos. Se incrementó además en el porcentaje para la representación en el Congreso.
- Los recursos financieros públicos de los partidos aumentaron drásticamente 600% en relación con tres años antes, y lo mismo ocurrió en el acceso a los medios electrónicos.
- Con respecto al acceso al Congreso de la Unión, la Cámara de Diputados continuó siendo conformada por 300 diputados de

mayoría, derivados de los 300 distritos, y por 200 diputados plurinominales que provenían de listas de los partidos políticos.

- Se abrió la competencia electoral en la Ciudad de México, mediante la elección directa de su Jefe de Gobierno y se ampliaron las facultades de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

En conclusión, el sistema vigente de elección para la Cámara de Diputados es un sistema mixto en el que el 60% de la representación se elige por mayoría simple de votos y el 40% restante por proporción de votos obtenidos. Giovanni Sartori "...considera que se trata de un sistema mixto-mixto, porque el método de votación y la distribución de escaños combinan la mayoría simple y la representación proporcional".⁷

A través de un largo proceso que comenzó en 1963, México ha avanzado en la democratización; no sólo en lo que se refiere a la representación plural en el poder legislativo, también porque ahora el pluralismo implica que el PRI se encuentra en igualdad de condiciones, de triunfo o derrota, con respecto al resto de los partidos políticos; las elecciones se llevan a cabo sin coerción y con limpieza; puede decirse que hay libertad de pensamiento y de expresión, y que los medios de comunicación tienden a ser policentristas, aunque se debe reconocer que el sistema educativo aún no ha logrado que el pueblo mexicano, la mayoría de los adultos, llene el requisito de alcanzar una comprensión ilustrada en asuntos políticos.

2.4. TIPOS DE PARTIDOS POLÍTICOS⁸.

Los partidos políticos de México tradicionalmente se han dividido en partidos de derecha, centro e izquierda, existiendo en cada uno de estos apartados uno de los tres grandes partidos, aunque algunos han fluctuado entre la derecha y el centro según la etapa histórica de la que estemos hablando. También los podemos dividir según su historia y su importancia

⁷ SARTORI, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparado. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, Volumen 1, Alianza Universidad, Madrid, España, 1997, p. 225.

⁸ Información recopilada de internet en la siguiente dirección: http://es.wikipedia.org/wiki/Partidos_pol%C3%ADticos_de_M%C3%A9xico.

política en tres sectores, que serían los tres grandes partidos históricos, que se disputan las preferencias electorales y que los tres ocupan gobernaturas estatales. Los partidos medianos, de más reciente formación, y con presencia en el Congreso de la Unión y en gobiernos municipales, y finalmente los partidos pequeños de reciente formación.

Los tres grandes partidos y su ideología son, según el orden de su registro oficial:

a) Partido Acción Nacional (PAN): De derecha e ideología democrátacristiana, fue fundado en 1939, es el actual partido en el Gobierno al que pertenece el presidente Vicente Fox, ganó por primera vez las elecciones presidenciales en 2000.

b) Partido Revolucionario Institucional (PRI): Oficialmente de centro-izquierda, pero que a lo largo de su historia ha fluctuado entre la izquierda, el centro e incluso la derecha durante tiempos recientes, generalmente se le considera de centro, fue fundado en 1929 con el nombre de Partido Nacional Revolucionario es la organización política surgida de la Revolución Mexicana, ocupó la Presidencia de la República de forma ininterrumpida desde 1929 hasta 2000.

c) Partido de la Revolución Democrática (PRD): Es el principal partido que aglutina a la mayoría de las fuerzas de izquierda mexicana, aunque por lo regular se le considera socialdemócrata es difícil de definir, pues en su seno conviven corrientes desde centro-izquierda hasta izquierda revolucionaria y antiguos comunistas, fue fundado en 1989 con la fusión de una corrientes provenientes del PRI y varios partidos de la izquierda histórica mexicana.

Estos tres partidos son los que lideran las preferencias electorales de México, todos ocupan gobernaturas estatales (18 el PRI, 8 el PAN y 5 el PRD, mas un gobernador independiente) y entre sus tres candidatos estuvo la lucha electoral en las elecciones del 2 de julio de 2006.

A continuación vendrían otros tres partidos con presencia en el Congreso de la Unión y en los congresos locales y municipios de los Estados, a nivel nacional en las elecciones presidenciales se han aliado con alguno de los tres grandes partidos, estos son:

I. Partido del Trabajo (PT): De ideología de izquierda, fue fundado en 1991 con la fusión de varias organizaciones de lucha social y urbana en los Estados de la República, en diferentes elecciones se ha aliado con el PRI o con el PRD.

II. Convergencia Nacional: Se define como un partido socialdemócrata, fue fundado en 1997 por antiguos miembros del PRI y del PAN, en las elecciones federales se ha aliado al PRD.

III. Partido Verde Ecologista de México (PVEM): Se declara a sí mismo un partido cuya lucha es la preservación de la ecología en las políticas públicas, sin embargo diversos escándalos lo han perjudicado y desprestigiado como tal, en 2000 se alió con el PAN y en 2006 con el PRI.

Aunque tiene un peso electoral menos y reducido número de legisladores, estos partidos han cobrado gran importancia porque son los que permiten formar mayorías legislativas a los tres partidos mayoritarios, que por si solos no alcanzan mayoría en el poder legislativo, el voto de estos pequeños partidos inclina la balanza a un lado o al otro.

Finalmente se encuentra dos partidos de reciente creación, cuyo registro fue otorgado en 2005 y que por primera vez participaron en las elecciones, por lo mismo no cuentan con ningún cargo de elección popular:

a) Partido Nueva Alianza (PANAL): Se define como un partido alejado de los estándares de la política común, y por lo tanto no se configura dentro de la derecha o izquierda, señala como su principal lucha la educación, fue fundado a través del apoyo del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

b) Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina (PASC): Se declara un partido socialdemócrata de izquierda moderna, a modelo de las izquierdas europeas, diversos conflictos internos lo tienen al borde de la división.

El órgano rector de los partidos políticos y de todo el sistema electoral en México es el Instituto Federal Electoral, un órgano descentralizado e independiente manejado por un consejo ciudadano en el que el gobierno no tiene intervención. El IFE organiza las elecciones federales, otorga registro a candidatos y partidos políticos y define toda la política electoral del país.

CAPÍTULO TERCERO FINANCIAMIENTO PÚBLICO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

3.1. Origen del financiamiento a los Partidos Políticos.

En 1986 se consagra por vez primera en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el derecho de los partidos políticos que cuentan con reconocimiento legal a recibir financiamiento público para desarrollar las actividades tendientes a la obtención del sufragio popular.

A partir de entonces y sobre esta base, en la legislación reglamentaria en materia electoral se han establecido, desarrollado y perfeccionado una serie de disposiciones que han tenido como propósito regular de manera cada vez más clara, precisa e integral el régimen financiero de los partidos políticos nacionales y, más recientemente, a partir de 1996, el de las agrupaciones políticas nacionales.

El Código Federal Electoral, legislación reglamentaria surgida de la reforma constitucional de 1986, precisa que los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades en complemento de los ingresos que perciban por las aportaciones de sus afiliados y organizaciones. El 50% del monto de financiamiento que determinara la autoridad electoral conforme a los procedimientos previstos por la propia ley, se distribuía de acuerdo con el número de votos alcanzado por cada partido político en la última elección de diputados federales y el otro 50% en función del número de diputados federales obtenidos.

Ya desde entonces se disponía que no tendrían derecho al financiamiento público los partidos políticos que no hubiesen obtenido el porcentaje de votación nacional requerido para conservar su registro, que hasta la reforma de 1996 se mantuvo en 1.5%, y se fijó el mandato de que los partidos políticos justificaran anualmente el empleo del financiamiento ante el organismo depositario de la autoridad electoral.

En la legislación reglamentaria emanada del proceso de reforma constitucional que en materia político-electoral se aprueba en 1989, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), hoy vigente, se introducen cuatro modalidades diferenciadas de financiamiento público:

Por actividad electoral, otorgado en relación directa con el número total de votos obtenidos por cada partido en las elecciones de diputados y senadores.

Por actividades generales, distribuido de manera paritaria entre todos los partidos políticos.

Por actividades específicas, la autoridad electoral podía autorizar anualmente el suministro de una cantidad no mayor al 50% de los gastos comprobables erogados por cada partido político en actividades destinadas a la educación y capacitación política, la investigación socio-económica y las tareas editoriales.

Por subrogación del estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos, asignado en relación directa con el número de diputados y senadores que conformara la representación parlamentaria de cada partido.

Asimismo, se introduce un conjunto de disposiciones específicas para determinar la forma en que se les otorgaría financiamiento público a los partidos que hubiesen obtenido su registro en fecha posterior a la última elección, distinguiéndose para tal efecto entre las modalidades de registro definitivo y de registro condicionado que la propia legislación electoral contemplaba.

La reforma constitucional y legal aprobada en 1993 introdujo algunos cambios e importantes innovaciones en materia de régimen de financiamiento de los partidos políticos, entre las que merecen ser destacadas las siguientes:

Se definen, delimitan y reglamentan puntualmente, y por vez primera, las fuentes privadas de las que pueden recibir financiamiento los partidos políticos. El financiamiento privado autorizado comprende cuatro fuentes diferenciadas: por militancia; de simpatizantes; autofinanciamiento y; rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

Se agrega una modalidad adicional de financiamiento público orientada a promover el desarrollo de los partidos políticos cuyo nivel de votación en la elección precedente hubiese quedado comprendido entre el 1 y el 5% del total emitido o, en su caso, de los que obtuviesen su registro en fecha posterior a la última elección.

Se enumeran por vez primera de manera explícita y exhaustiva las diversas instancias públicas y privadas, tanto nacionales como extranjeras, que están impedidas legalmente para realizar cualquier tipo de aportación o donativo a los partidos políticos.

Se ratifica la disposición en el sentido de que no tendrían derecho a recibir financiamiento público los partidos políticos que hubiesen perdido su registro, pero ajustándose en lo consecuente a los cambios introducidos en las causales de pérdida de registro relacionadas con el nivel de votación obtenido por un partido político a nivel nacional.

En este sentido, la ley disponía que si un partido político contaba con registro definitivo, sólo lo perdería en caso de no obtener el 1.5% de la votación nacional emitida en dos elecciones ordinarias consecutivas. Esta disposición no aplicaba para los partidos que contaban con registro condicionado o participaban en forma coaligada en una elección, quienes lo perdían en caso de no obtener el 1.5% de la votación nacional en una elección federal ordinaria.

Sobre esta base, se precisaba que si un partido político con registro definitivo no lograba el 1.5% de la votación emitida en una elección federal ordinaria, pero sí un porcentaje mínimo del 1%, podría seguir ejerciendo sus

derechos y prerrogativas bajo un régimen especial que incluía el otorgamiento de financiamiento público.

Se prescribe a los partidos políticos contar con un órgano interno, consagrado a nivel estatutario, responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros, así como de la presentación de informes anuales y de campaña sobre el origen, manejo y destino de sus recursos ante una instancia especializada del organismo depositario de la autoridad electoral.

Finalmente, la más reciente reforma constitucional y legal en la materia, culminada durante el segundo semestre de 1996, introduce un nuevo paquete de ajustes e innovaciones que, en vista de los logros precedentes, tratan de responder al doble imperativo de procurar condiciones de mayor equidad en la contienda interpartidista y asegurar una mayor fiscalización y transparencia sobre el origen y destino de los recursos financieros manejados por los partidos políticos.

En este sentido, entre los cambios incorporados como resultado de la más reciente reforma que definen algunas de las principales características y atributos del régimen que actualmente regula el financiamiento de los partidos políticos, se pueden señalar los siguientes:

La prevalencia, por mandato constitucional, del financiamiento público sobre los otros tipos de financiamiento permitidos y regulados por la ley.

La redefinición de las modalidades de financiamiento público para procurar una mayor equidad en su asignación entre los distintos partidos políticos.

La supresión de las disposiciones relativas al otorgamiento de financiamiento público que distinguían entre el registro definitivo y el registro condicionado de los partidos políticos, en virtud del establecimiento de un procedimiento único para que una organización política obtenga su registro como partido político nacional

La eliminación del régimen especial de financiamiento público relacionado con el porcentaje mínimo de votación requerido por un partido político para conservar su registro definitivo, en virtud de la supresión de la doble modalidad de registro y de la fijación en 2% del porcentaje de votación requerido para que un partido político conserve, en todo caso, su registro.

La prohibición de aportaciones de personas no identificadas y el establecimiento de nuevos límites al financiamiento de simpatizantes.

Una mayor fiscalización del origen, manejo y destino de los recursos de los partidos (y las agrupaciones) políticos, a través de la creación de una nueva instancia especializada dentro del organismo depositario de la autoridad electoral (Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Consejo General del Instituto Federal Electoral) y la asignación de importantes atribuciones en la materia.

3.2. El financiamiento Público.

En este apartado se estudiará el financiamiento público. Este tipo de financiamiento es el que proporciona el Estado a los partidos políticos.

No se pretende agotar el tema de financiamiento público a los partidos políticos, la atención es presentar un análisis de las características del mismo, así como la comparación de este tipo de financiamiento en un año donde se presenten elecciones federales y un año donde no haya.

El primer ordenamiento en materia de financiamiento público a los partidos políticos, la intención es presentar un análisis de las características del mismo, así como la comparación de este tipo de financiamiento en un año donde se presenten elecciones federales y un año donde no haya.

El primer ordenamiento en materia de financiamiento público en México o encontramos en la Ley Electoral Federal de 1963, promulgada por el entonces presidente Adolfo López Mateos, ahí se señalaba que los partidos

políticos con registro tenían derecho a la exención de impuestos en caso de arrendamientos y los concernientes a rifas y sorteos para su propio mantenimiento (Woldenberg, José, 1994, 43).

La legislación electoral mexicana vigente a la fecha reserva la denominación de partido político nacional, y el consecuente goce de todos los derechos y prerrogativas establecidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la propia legislación electoral, incluido el relativo a recibir financiamiento público de sus actividades, a las organizaciones políticas que hayan obtenido su registro ante el Instituto Federal Electoral.

Existen diversas modalidades dentro del financiamiento público: permanente, cuando no se limita a los gastos de campaña; y temporales, cuando solo tiene por finalidad cubrir los gastos de éstas.

Actualmente el financiamiento público tiene como propósito asegurar, aunque sea mínimamente los principios de igualdad, independencia y participación democrática de los partidos políticos. Aunque dichos principios se han visto desvirtuados por la pérdida de la confianza pública que se ha dado a raíz de los asesinatos políticos, la inseguridad pública, la corrupción gubernamental y la crisis económica.

La adquisición y conservación del poder político exige recursos materiales y humanos. El dinero es el instrumento más importante para conseguir el control de los recursos materiales (Del Castillo, Pilar, 1993, 120).

El costo de las campañas políticas cada vez es mayor, lo cual ha producido una crisis financiera en muchos partidos y dentro de este costo, podemos decir que la mayor parte se encauza a la tarea de comunicación política como es: el correo, periódicos, radio, televisión, anuncios publicitarios, etc.

Características del financiamiento público

Legalmente, el financiamiento público se asigna a los partidos políticos dependiendo de aplicación o destino que se hará de él y de acuerdo a las diferentes formas señaladas a continuación:

1. El financiamiento que se da para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes.
2. Para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales (gastos de campaña).
3. El financiamiento público por actividades específicas, que consiste en el suministro de un monto correspondiente a un porcentaje de los gastos anuales que eroguen los partidos por concepto de las actividades relativas a la educación, capacitación política, la investigación socio-económica y política, así como las tareas editoriales.

El financiamiento público se puede dar en dos formas: dinero y especie, ésta última forma se traduce en prerrogativas como son: exenciones fiscales, espacios en radio y televisión, así como en franquicias postales.

El financiamiento con fondos públicos (financiamiento público) encuentra su justificación en los siguientes argumentos, entre otros:

- ▶ Poner freno a la corrupción, independizando a los partidos de la presión de los grupos que los financian;
- ▶ Permitir que la sociedad conozca los lineamientos del partido al que ayuda a sostener con su aporte, en calidad de contribuyentes;
- ▶ Crear condiciones equitativas durante la competencia electoral entre los diversos actores políticos, reduciendo la distancia que los separa en función de sus recursos económicos; y
- ▶ Reducir, limitar y/o controlar los costos de la política.

La supervivencia de los partidos políticos depende en gran medida del financiamiento público que reciben del Estado, al que por cierto, constantemente están criticando y atacando. Por ejemplo, en los partidos que se sitúan en los últimos lugares y su potencial electores es débil, no resulta

nada costoso solicitar el registro de candidatos que tienen pocas o nulas posibilidades de ganar, pero sí trae beneficios en el sentido de que se les otorga dinero para el sostenimiento de sus campañas y que el mismo puede ser utilizado para otros rubros, entre ellos el beneficio personal.

Dado el alto costo de las campañas políticas y, en general,, de la difusión de ideario y de los programas de acción de los partidos políticos, si no existiera el financiamiento de los programas de acción de los partidos políticos, sin no existiera el financiamiento público, estos estarían obligados a depender de los intereses de los grandes capitales, con lo cual la contienda electoral se volvería más tendenciosa de lo que es actualmente.

Financiamiento a los partidos políticos para el sostenimiento de actividades permanentes

Para esta forma de financiamiento público, en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el artículo 49 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se señalaban las disposiciones generales que deben seguir para calcular la cantidad de dinero que corresponde anualmente a los partidos políticos por este concepto.

Legalmente se establece que para calcular el monto de los recursos que será repartido entre los partidos políticos por el rubro que se refiere al financiamiento para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes se aplicará considerando los siguientes puntos:

1. Los costos mínimos de campaña calculados por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, tomando como base los costos aprobados para el año anterior, actualizándolos mediante la alicación del índice nacional de precios al consumidor que establezca el Banco de México, así como los demás factores que el propio Consejo determine:
2. El número de diputados y senadores a elegir (500 y 128) respectivamente, de acuerdo con la Constitución).

3. El número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión y;
4. La duración de las campañas electorales.

El 30% de la cantidad que resulte de acuerdo a lo anterior se distribuirá entre los partidos en forma igualitaria; y el 70% restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubiera obtenido en la elección de diputados federales inmediata anterior (en México se realizan cada tres años).

El financiamiento público anual por concepto de actividades ordinarias permanentes se entrega a cada partido político mensualmente conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente. Y cada partido debe destinar anualmente por lo menos el 2% del financiamiento público que reciba, para el desarrollo de sus propias funciones o institutos de investigación.

Financiamiento a los partidos políticos para gastos de campaña

El financiamiento público que se les otorga a los partidos políticos en México para gastos de campaña constituye una réplica del monto que se les otorga por el concepto del sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes en el año de la elección, es decir, cada partido recibe el doble de lo que se les otorga normalmente para sus actividades permanentes. Por ser un financiamiento que se da únicamente en años donde hay procesos electorales, se puede determinar como un financiamiento temporal.

El monto que se otorgue a cada partido político para gastos de campaña se hará de manera adicional al resto de prerrogativas en especie a las que tengan derecho los propios partidos. El artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que uno de los rubros del financiamiento público a los partidos políticos que mantenga su registro después de cada elección, corresponderá al monto que se otorgue para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales.

En México se cuenta con un sistema de subvención previa, calculada en base a la votación anterior, y como gracias a ese sistema no se prevé un sistema para incluir a los nuevos o pequeños partidos, se corre el riesgo de poner en desventaja a aquellas fuerzas políticas que participan por primera vez.

Financiamiento a los partidos políticos por actividades específicas como entidades de interés público

La educación, la capacitación política, la investigación socio-económica y política, así como las tareas de los partidos políticos, pueden ser apoyadas por financiamiento público en los términos que señale el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

El financiamiento público otorgado a los partidos políticos por este concepto guarda una estrecha relación con los gastos comprobados que anualmente realicen los propios partidos en dichas actividades.

3.3. Modalidades y límites al financiamiento de los Partidos Políticos.

En esencia que los partidos políticos cuenten con los recursos necesarios para su operatividad, pero también es importante que existan límites a las maneras como se allegan fondos para controlar o evitar abusos y corruptelas provocados por la manipulación del dinero y del poder económico.

Los partidos políticos pueden reunir fondos a través de dos modalidades básicas: el financiamiento público y el financiamiento privado.

El financiamiento público es el otorgado por el Estado y el financiamiento privado es el que proviene de fuentes distintas al Estado; entre ellas la militancia, los simpatizantes, los propios candidatos, el autofinanciamiento, los rendimientos financieros e incluso los ingresos atípicos a los que se refiere

Fernández-Liebrez, y que son los ilegales (por ejemplo los de origen extranjero) y los que aportan organismos del gobierno.

En México los partidos políticos pueden allegarse los recursos que le sean necesario por varias fuentes. Las modalidades permitidas, de acuerdo al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), son cinco; cuatro de las cuales provienen del financiamiento privado:

- A. Financiamiento Público: Es el que proviene directa o indirectamente del erario público. En México, la ley electoral subraya que éste siempre prevalecerá sobre los otros tipos de financiación.
- B. Militancia: Esta es la fuente tradicional de recursos. Este tipo de financiamiento se conforma por las cuotas obligatorias ordinarias de los afiliados de un partido político, por las aportaciones de sus organismos sociales y por las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten para sus propias campañas.
Actualmente representa una vía de recolección de fondos secundaria por la cantidad que se acumula en el rubro.
- C. Simpatizantes: Es el que emana de los ciudadanos no afiliados pero interesados o partícipes de los programas y actividades de los partidos políticos. Son aportaciones o donativos en efectivo o en especie hechos libre y voluntariamente por personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país a cualquier partido. Solamente los simpatizantes pueden hacer donaciones en especie.
- D. Autofinanciamiento: Es como el partido político maximiza los recursos captados por cuotas y aportaciones, a través de inversiones para incrementar su patrimonio. Está constituido por los ingresos que los partidos políticos obtienen de actividades promocionales como conferencias, espectáculos, juegos y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, venta de bienes de propaganda utilitaria.
- E. Rendimientos Financieros de fondos y fideicomisos: Es la modalidad más novedosa de la legislación mexicana con respecto al resto del mundo. Esta modalidad permite que los partidos políticos constituyan fondos y/o fideicomisos con su patrimonio con las aportaciones que

reciban, pudiendo invertir en operaciones que reciban, pudiendo invertir en operaciones bancarias y financieras de renta fija con el fin de formar un capital propio de la reproducción monetaria.

La legislación mexicana no permite la adquisición de acciones bursátiles.

En general, el financiamiento privado sirve de referencia para medir la afinidad de la sociedad con el partido político en cuestión pues de aquí puede desprenderse un análisis de los grupos o sectores sociales que simpatizan con ciertos partidos cuando su desglose es del conocimiento público. Asimismo, la existencia del financiamiento privado sirve para equilibrar las desventajas del financiamiento público exclusivo, ya que:

“Además de gravar el presupuesto gubernamental siempre escaso, (...) genera tendencias hacia la partidocracia pues los partidos pueden desentenderse por completo de los electores y aun de sus militantes, los candidatos verse sujetos a las asignaciones que les otorgue la dirección de su partido, sin poder aprovechar sus potencialidades personales, y los electores no pueden apoyar también con recursos, a los candidatos que más les simpatizan”.

En las democracias modernas, las limitaciones son un punto clave en cuanto a la financiación de los partidos, pues se busca garantizar condiciones de competencia equitativas y evitar manipulaciones del dinero.

En México la ley señala claramente cuales son las siguientes permitidas par abastecer de recursos las arcas de un partido político y también las limitaciones o normas restrictivas par la financiación de los partidos en cuanto a ingresos y gastos:

- La primera limitación que se identifica es la fórmula de distribución de financiamiento público: 30% igualitario y 70% en función de la votación obtenida en la elección inmediatamente anterior.
- De cualquier aportación o donación de dinero, deberá siempre expedirse un recibo foliado identificando al aportante. Cabe señalar que sobre

este punto hay un debate porque se supone que la publicidad de los donantes contradice o limita la secretaría del voto pues es natural que quien aporta recursos a un partido o candidato también le otorgue su sufragio. Sin embargo, la legislación mexicana ha evolucionado de modo que la transparencia sea el valor primario en cuanto al financiamiento, y por esto se ha evitado la degeneración del voto secreto para respaldar posibles delitos y actualmente ya se publican los nombres y montos donados sin restricción.

- Cualquier aportación o donación en especie, deberá siempre hacerse constar en un contrato.
- No pueden solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo. Esta limitación impide que los partidos contraigan deudas cuantiosas.
- El financiamiento total que provenga de una misma persona física o moral no podrá rebasar el 0.05% del monto total del financiamiento público otorgado para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes; aun cuando se haga en parcialidades.
- Los gastos de los partidos políticos en publicidad a través de los medios de comunicación, tiene topes específicos definidos en el Capítulo “De las prerrogativas y acceso a la radio y televisión” del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).
- Aquellas que determine libremente cada partido político (montos mínimos y máximos de cuotas y periodicidad de las contribuciones, entre otras).
- Los relativos a los orígenes que se apuntan en el inciso 1.4 de éste capítulo.

Las limitaciones del financiamiento obligan a los partidos a gastar sus recursos con eficiencia tendiendo a disminuir sus cantidades paulatinamente por el potencial cuestionamiento a su utilidad y moralidad, dado que “entre mayor sea la proporción de financiamiento (...) y más pobre sea un país, el gasto (...) es más cuestionable frente a necesidades sociales mucho más apremiantes”.

En vista de que “la reglamentación no puede limitarse al dinero que reciben los partidos, es indispensable considerar también la forma como lo gastan y su control”. Por ello, entre las tareas de la autoridad electoral está vigilar el financiamiento de los partidos en un amplio sentido calificando que el origen y las cantidades de los ingresos recibidos por los partidos en cualquier modalidad de financiación, atiendan el marco legal y observando que el gasto sea conforme a la ley.

En caso de que las observaciones resulten negativas, la autoridad electoral debe tener la capacidad de sancionar –sea con una pena administrativa, o con la pérdida del registro del partido, o con la inhabilitación de candidatos- y de hacer valer sus resoluciones.

Para cumplir con esta facultad, el Instituto Federal Electoral instituyó una Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas. Esta Comisión funciona permanentemente y se encarga de recibir los informes anuales y de campaña que presentan los partidos políticos reportando los ingresos totales y gastos que los partidos políticos hayan realizado.

3.4. El origen y destino del financiamiento otorgado.

Desde 1986 la ley garantiza que en condiciones de equidad, los partidos políticos sean apoyados con recursos públicos; es decir, con financiamiento público proveniente del erario público que siempre prevalecerá sobre la financiación de origen privado. Actualmente, la limitaciones que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) impone al financiamiento en cuanto a su origen, impiden que los siguientes puedan realizar aportaciones o donativos en dinero o en especie:

- Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de los Estados, así como los Ayuntamientos.
- Las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizados o paraestatales, y los órganos de gobierno del Distrito Federal.

- Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras.
- Los organismos internacionales de cualquier naturaleza.
- Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta.
- Las personas que vivan en el extranjero.
- Las empresas mexicanas de carácter mercantil.

Igualmente el COFIPE en su artículo 49, describe los destinos que tendrá el financiamiento de los partidos políticos:

a. Por actividades ordinarias permanentes: El monto mínimo de las campañas para diputado, senador y Presidente, se determina anualmente en el seno del Consejo General del Instituto Federal Electoral. Se toma como base los costos aprobados el año inmediato anterior y se actualizan considerando el índice nacional de precios al consumidor establecido por el Banco de México.

Para el cálculo de los costos mínimos, en la fórmula empleada se consideran el número total de diputados o senadores a elegir, el número de partidos políticos o representación y los días que durará la campaña.

La suma del resultado de las operaciones constituye el financiamiento público por actividades ordinarias permanentes. El 30% se reparte de manera igualitaria y el 70% según el porcentaje de la votación nacional obtenida en la elección de diputados anterior.

b. Para gastos de campaña: Se otorga el año de la elección y es un monto equivalente al financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes corresponde ese mismo año.

c. Por actividades específicas como entidades de interés público: Estas actividades se refieren a la educación política, investigación socioeconómica y política y tareas editoriales. El Consejo General apoya a los partidos políticos devolviéndoles no más del 75% de los gastos comprobados en un año

distribuido en distintas ministraciones conforme al calendario presupuestal anual.

Los partidos políticos que obtienen su registro con fecha posterior a la última elección, tienen derecho a aunque se les otorgue el 2% del monto que por financiamiento público total le corresponda a los partidos políticos para que ejecuten en sus actividades ordinarias permanentes. El año de la elección reciben una cantidad adicional equivalente a la anterior descrita para gastos de campaña. Además se les otorgará financiación pública por sus actividades específicas que como entidades de interés público hayan realizado.

La comisión de fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas se encarga de imponer las sanciones correspondientes a los partidos políticos por los incumplimientos a las disposiciones en cuanto a los orígenes y destinos del financiamiento se refiere. Posteriormente trataré este punto en particular al hablar sobre la fiscalización.

La circulación del financiamiento en los Partidos Políticos

Roberto Blanco Valdés¹ tipificó las maneras como circula el financiamiento público señalando que éste puede destinarse a los partidos políticos o a los candidatos en cuestión para que sean ellos los responsables de su distribución y empleo. A su vez, ésta forma de circular el financiamiento público puede aplicarse al de tipo privado.

La decisión de la autoridad electoral sobre a quien corresponderá el manejo de los recursos públicos otorgados con fines proselitistas, depende del protagonismo de la figura del candidato o de la prominencia del partido político en el mismo sistema. Por ejemplo, en Estados Unidos se otorga a los candidatos por el protagonismo que tiene la imagen del candidato sobre a la de los partidos políticos quienes se imponen a la figura de aspirante y entonces los recursos son administrados por los organismos.

¹ BLANCO VALDÉS, Roberto. “Consideraciones sobre la necesaria reforma del sistema Español de financiación de partidos políticos” en Cuadernos y Debates, no. 47, cit. por WOLDENBER KARAKOWSKI, José. Op. Cit.

En México, los partidos políticos están obligados a tener un órgano interno encargado de la obtención y administración de sus recursos generales y de campaña, así como de la presentación de los informes que ante el Instituto Federal Electoral (IFE) se presentan para comprobar que el origen, el monto y el empleo del financiamiento en su totalidad se hizo dentro del marco legal.

El financiamiento público y privado también puede destinarse para solventar actividades ordinarias permanentes y de campaña, o para actividades regulares y específicas, o para ambas cosas.

El gobierno de Alemania es una muestra de la subvención pública de campañas electorales exclusivamente, Japón, Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia costean solo las actividades específicas. España, México, Austria y Francia tienen un modelo mixto en el que permanentemente se financian las actividades de los partidos.

El sistema mixto de México financia directamente las actividades ordinarias permanentes (incluyendo las campañas) y las específicas de los partidos políticos.

Las actividades ordinarias permanentes incluyen todas aquellas destinadas a la inducción del voto y a la promoción de la participación ciudadana en la vida democrática como educación y capacitación cívica, edición de publicaciones de formación política, y publicación y difusión de sus plataforma electoral a través del radio y la televisión.

Otro punto con respecto a la circulación del financiamiento a los partidos políticos, son los criterios de distribución para lo que se idean y emplean fórmulas de proporcionalidad.

La fórmula empleada en México para la distribución del financiamiento público se ha propuesto mitigar las desigualdades perpetuas de una distribución basada exclusivamente en el número de votos recibidos y en el

número de votos recibidos y en el número de cargos de elección popular alcanzados como resultado de la última elección (proporcionalidad), combinando el reparto igualitario de una fracción del financiamiento público y la proporcionalidad para empatar las condiciones de competencia.

Sobre el financiamiento privado también existen fórmulas que limitan su otorgamiento. Con respecto a las cuotas de la militancia son los propios partidos quienes establecen tanto su periodicidad como montos mínimos y máximos.

Sobre el financiamiento privado que proviene de los simpatizantes (aportaciones en dinero o en especie), cada partido político no puede recibir anualmente aportaciones por una cantidad superior al 10% del total del financiamiento público que para actividades ordinarias corresponda a todos los partidos políticos. Además cada persona física o moral debe limitarse a donar anualmente no más del equivalente al 0.05% del monto total otorgado por el Estado para actividades ordinarias.

También hay que definir quienes son acreedores del financiamiento público. Generalmente se determina una votación mínima recibida o un número de cargos sustentados como resultado de la elección anterior.

En México, para ser merecedores de financiación pública, los partidos políticos deben cumplir con los requisitos para registrarse como partido político nacional ante el Instituto Federal Electoral o mantener el registro previo mediante la obtención de un mínimo del 2% de los votos en la elección anterior.

En este punto cabe apuntar que puede darse el caso en que los partidos existentes bloquean el acceso de nuevas opciones a la contienda electoral y por tanto el financiamiento público, lo que puede crear una suerte de pugna entre in-siders y out-siders de la arena electoral. Este riesgo es permanente en tanto que son los partidos políticos con presencia en el parlamento los que legislan los requisitos de incorporación a la contienda electoral y la permanencia en ella.

El financiamiento público puede llegar a los partidos por dos vías, la directa y la indirecta. La vía directa consiente en que el Estado da a los partidos políticos las cantidades de financiamiento en efectivo y éstos pueden distribuir a criterio propio para conseguir sus fines.

El sistema indirecto permite al Estado asegurara el uso adecuado del dinero público y otorgarlo más equitativamente pues pone a disposición de los partidos y espacios y tiempos en los medios de comunicación, el servicio postal y espacios físicos par ala fijación de propaganda entre otros.

En este sentido, el financiamiento público de los partidos políticos puede presentarse de una sola manera o en una combinación de ambas. Los países latinoamericanos muestran una tendencia al sistema mixto; es decir a la combinación de ambas modalidades. Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay tienen este sistema.

El financiamiento público indirecto solo se observa en Chile y Perú; mientras que Venezuela no presenta ningún tipo de financiamiento público.²

En México el financiamiento público llega a los partidos políticos por ambas vías pues se ministra mensualmente conforme al presupuesto anual aprobado como se indica en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se apoya con tiempos en radio y televisión y con el uso de la franquicias postales y telegráficas dentro del territorio nacional como se lee en el mismo Código.

En este sentido, el financiamiento privado puede otorgarse también directa o indirectamente a los partidos. A través de aportaciones en efectivo se otorga directamente y mediante donaciones en especie se brinda de manera indirecta.

² Cfr. ZOVATTO, Daniel. "Dinero y Política en América Latina. Una visión comparada", en Seminario Internacional sobre Dinero y Contienda Política Electoral: Retos para la Democracia, IFE, México, Junio 2001.

La financiación pública de los partidos políticos proviene del erario público; es decir, de los ciudadanos que pagan impuestos y servicios gubernamentales. En este sentido, Ramón Cotarelo señala que el financiamiento público puede tener un carácter obligatorio voluntario.³

El financiamiento público es obligatorio cuando los partidos reciben fondos con cargo al presupuesto y los ciudadanos están obligados a subvencionar a los partidos. En este caso, a los ciudadanos no se les da la opción de elegir para decidir si su pago puede o no otorgarse a la asistencia de los partidos. Este es el esquema que se sigue en México.

En cambio, cuando el financiamiento público tiene un carácter voluntario, los ciudadanos deciden si la parte que ellos aportan a la hacienda pública puede emplearse para la financiación de los partidos dando su consentimiento expreso como sucede en Estados Unidos e Italia.

En Estados Unidos existe el llamado *Tax Presidential Election Contribution Check – off*, establecido en 1966 y luego nuevamente en 1971. Este impuesto consiste en que los ciudadanos aprueban que parte de sus impuestos se separará para subsidiar a los partidos. Este esquema ha permitido medir el apoyo real que poseen los partidos como instituciones políticas y les obliga a mantener o a incrementar su calidad frente a la ciudadanía.⁴

Evidentemente, el financiamiento privado es voluntario pues aún cuando en las aportaciones de los militantes existe cierta imposición para el otorgamiento de cuotas, es voluntario pertenecer a un partido político y con ello la adquisición de esta obligatoriedad.

³ Cfr. COTARELO, Ramón. “Partidos Políticos y Democracia”, en Aspectos Jurídicos del financiamiento de los partidos políticos. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1993, p. 24

⁴ Cfr. SABATO, Larry J. Paying For Elections: The campaign finance ticket. Priority Press Publications. New York, 1989, p. 45

CAPÍTULO CUARTO EL FINANCIAMIENTO PRIVADO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LAS PRECAMPAÑAS

4.1. Fuentes tradicionales del financiamiento de Partidos Políticos.

La reforma de 1996 fue sumamente amplia en cuanto a las reglas relativas al financiamiento de los partidos, financiamiento público y privado, mecanismos de fiscalización de las finanzas de los partidos, topes de gastos de campaña, etc., y las relativas a las prerrogativas en radio y televisión.

Basta con decir que el tema del financiamiento fue elevado a rango constitucional, estableciéndose en el artículo 41 las nuevas formas de financiamiento público a los partidos:

- a) financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes, que se fijará anualmente (...);
- b) financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales (...);
- c) (...) un porcentaje de los gastos anuales que eroguen los partidos en actividades específicas.

“Tres eran los grandes objetivos que debía enfrentar la reforma electoral en materia de financiamiento:

1) Mantener o lograr que los partidos estén protegidos de las presiones corporativas o ilegales que podrían proceder de su dependencia financiera con centros o grupos de poder económico, social e institucional;

2) garantizar el principio de equidad en las condiciones de la competencia, de modo tal que el financiamiento y el acceso a los medios de comunicación de esas organizaciones se convierta en un elemento que fomente a una mejor competencia política;

3) Finalmente, lograr que las operaciones financieras de los partidos, sus ingresos y sus egresos, corran por vías transparentes y conocidas, en tanto ellos son entidades de interés público”.¹

En la búsqueda de tales objetivos, varios elementos resultan indispensables para el andamiaje legal: el primero es el compromiso del Estado para proveer de recursos suficientes y razonables a los partidos políticos, por vías transparentes y públicas, y por fórmulas claramente predeterminadas. En segundo lugar, que esa asignación propicie un reparto más equitativo del dinero público, para que el mismo sea un factor de competitividad.

Un elemento de mucha importancia, rescatado por la reforma, es el establecimiento de topes a los gastos de campaña de los partidos; ésta fue entendida como una medida absolutamente pertinente, por su claridad y su eficacia práctica, para poner un límite a la disparidad en el uso de los recursos durante las campañas.

Además se mantuvo firme la idea de una reglamentación de las contribuciones no públicas a los partidos, entre las que se encuentran las rigurosas restricciones de transferencias paraestatales, gubernamentales, extranjeras o religiosas, así como la regulación de las aportaciones privadas, de militantes, simpatizantes u organismos extranjeros, así como la eliminación de contribuciones anónimas, todo ello como condición para evitar la dependencia de los partidos con poderes particulares.

La negociación de la reforma dio cuenta, además, de la obligación de los partidos para presentar informes contables anuales y de gastos de campaña, otro requisito indispensable para hacer viable la supervisión y la fiscalización a los partidos, con objeto no sólo de corroborar la magnitud y la transparencia de los recursos de los partidos, sino también de calibrar con precisión el estado de las diferencias en la competencia electoral.

¹ Woldenberg, José. “Los Partidos Políticos y la Elecciones”, Edit. Nostras, México, 2006, p. 25

En correspondencia con esas pautas generales, el Artículo 41 de la Constitución fue ampliado y extensamente modificado para dar cabida al objetivo de la equidad de competencia. El párrafo II de ese artículo actualmente señala lo siguiente:

La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los privados.

Puede decirse que los siguientes son los criterios fundamentales del financiamiento a los partidos:

1. Ningún partido podrá recibir aportaciones anuales en dinero por una cantidad superior a 10 por ciento del total del financiamiento público para actividades ordinarias permanentes otorgado a los partidos políticos, en el año que corresponda.

2. Las aportaciones de dinero que realice cada persona física o moral facultada para ello, tendrán un límite anual equivalente a 0.05 por ciento del monto total del financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes otorgado a los partidos políticos, en el año que corresponda.

3. La reforma hace incluir, entre las prohibiciones, la de recibir aportaciones de personas no identificadas o anónimas con excepción de las obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública.

4. Los informes deben ser entregadas a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, haciéndose extensiva esta obligación a las agrupaciones políticas.

5. Se reduce de 90 a 60 días el plazo requerido para la presentación tanto del informe anual como del informe de gastos de campaña, y se dispone que el plazo de entrega para este último concepto contará a partir del día que concluyan las campañas electorales.

4.2. Fuente de financiamiento de las precampañas de los candidatos a un cargo de elección popular.

Ante la ausencia de una reglamentación general de las llamadas precampañas, cada partido político mexicano se encuentra inmerso en su propia dinámica para definir quiénes serán sus candidatos en las próximas elecciones federales. Desde encuestas a precandidatos únicos, pasando por renunciaciones anticipadas y consultas a notables, cada instituto ha definido el método para elegir a su abanderado.

“En los primeros meses de 1999, se desató en México una gran polémica nacional en torno a los gastos excesivos de precampaña de los aspirantes a ser candidatos a la primera magistratura de la República en la elección presidencial del año 2000, que involucró a amplios sectores de la opinión pública nacional y de los partidos políticos nacionales más importantes del país. Esta polémica se agudizó particularmente desde la aparición de los llamados comités de amigos de los aspirantes (comités de precampaña), particularmente de Vicente Fox, así como también de Manuel Bartlett, y Roberto Madrazo, que, entre otras actividades, financiaron los que hasta ese entonces habían sido inéditos –en México- comerciales políticos ‘virtuales’ durante los partidos de fútbol de la finadle la liga profesional mexicana durante el año de 1998. Dichos comerciales que evidentemente costaron millones de pesos, implicaron repercusiones y consideraciones que dan material para diversos análisis y estudios vinculados al derecho constitucional y electoral mexicano, y principalmente, afectaron –indiscutiblemente y de manera irreversible. El desarrollo y propio resultado, tanto de las elecciones internas de

candidato de cada uno de los partidos políticos nacionales, como el de la elección nacional general para presidente de la República de 2000.”²

4.2.1. PRI (Roberto Madrazo).

Ahora bien sobre el Partido Revolucionario Institucional, es un partido político a nivel nacional, que durante más de setenta años estuvo en el poder, por lo cual llega a tener una infraestructura muy grande, cubre casi todos los rincones del país.

Durante la precampaña del Licenciado Roberto Madrazo, candidato a Presidente de la República, se hizo un gran despliegue de propaganda promoviendo su imagen, para ello utilizó todos los medios de comunicación que existen actualmente, por ejemplo el Internet, donde tenía una página que planteaba su plataforma política, en el televisión los spots, llegaron a pasarse en horario estelar, donde más televidentes hay, por lo tanto cuestan más.

Por lo que se refiere la Radio, es otro medio de comunicación que también, fue bastante utilizado, la prensa escrita. Donde llegó a ocupar páginas completas, etc.

En otros medios como son los espectaculares en las grandes ciudades, los carteles en el Sistema de Transporte Colectivo Metro, así como mantas, carteles de plástico en los postes, etc.

De todos esto medios para difundir su imagen pública para ser Presidente de la República, que fueron pagados por él, o por el partido que lo postulaba, se gasto grandes sumas de dinero, que nunca fueron reportadas al Instituto Federal Electoral, porque no hay ley que lo obligue, en algunos casos como el de Felipe Calderón, llego a informar a Transparencia Mexicana, con el fin de dar a conocer que durante su precampaña no había recibido directo de actividades ilícitas, o de algún grupo en especial.

² Hernández, María del Pilar. “Partidos Políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas”, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2002, p. 21-22.

4.2.2. PAN (Felipe Calderón).

En este partido se fijaron las etapas que deberán cubrir los precandidatos, el tope máximo de gastos individuales, el cual se redujo de 75 a 58 millones de pesos, y se estipuló la realización de una segunda vuelta en caso de que ningún aspirante reúna más de la mitad de los votos emitidos.

En la convocatoria se informó que los recursos a utilizar en la precampaña panista deberán provenir de donativos que reciban los mismos aspirantes, quienes tendrán la obligación de registrarlos en la Tesorería Nacional del Partido, entidad que llevará el control de gastos en todo el proceso con el fin de reportarlo a las autoridades electorales.

“Los precandidatos tendrán que acreditar e ingresar al Partido cada uno de los donativos -explicó a este medio el senador Héctor Larios, integrante de la Comisión de Elecciones. Éstos tienen que cumplir con los requisitos que el IFE establece respecto al monto por persona física, no pueden ser empresas, y adicionalmente todos los gastos se harán desde la propia cuenta del Partido, con el dinero que ellos hayan ingresado.

“Así, Acción Nacional tendrá un absoluto control, no solamente por convicción sino por obligación, porque el informe de estos gastos lo entregaremos al IFE”.

El 23 de octubre concluye la tercera etapa del proceso interno, y ese día podría conocerse el nombre del candidato panista. En caso de ser necesaria una segunda vuelta para lograr más del 50% de los votos, ésta se realizará el 6 de noviembre.

Sobre el objetivo que se persigue con este método, Rogelio Carbajal Tejada, secretario de Estudios del CEN y miembro de la misma Comisión, puntualizó que “Acción Nacional requiere en estos momentos presentarse

frente a los ciudadanos como una opción clara, distinguible respecto a los demás”.³

“En los primeros meses de 2005, Felipe Calderón Hinojosa, aspirante a la candidatura del Partido Acción Nacional a la presidencia de la República solicitó la intervención de Transparencia Mexicana para encontrar una fórmula para supervisar los ingresos y gastos en los que incurriría antes de participar formalmente en el proceso de elección interna de su partido político.

En ambos casos, Transparencia Mexicana propuso un mecanismo fundamentado en tres ejes:

La constitución formal y legal de una asociación civil, el establecimiento de una contabilidad bajo los criterios contables vigentes y la auditoría externa de la contabilidad presentada y la constitución de un fideicomiso, cuyo Comité Técnico designaría Transparencia Mexicana, que sería el encargado de recibir las donaciones, monetarias y en especie, y del cual saldrían todos los gastos vinculados con cada uno de los aspirantes.

En el caso de Felipe Calderón, los resultados a la fecha son los siguientes. En primer lugar, Calderón creó una Asociación Civil denominada “Suma de Voluntades, AC” y estableció un sistema contable acorde a los principios vigentes. Calderón entregó a Transparencia Mexicana el dictamen de su auditor externo con los estados financieros actualizados al 30 de junio de 2005. Por razones de tiempo, y de acuerdo con las reglas en vigor para su partido político, Calderón no creó un fideicomiso especial en el que se depositaran los ingresos y revisaran los egresos de su actividad política como aspirante.

Del análisis de los resultados presentados por Calderón se desprende que al 30 de junio de 2005, Suma de Voluntades, AC, había recibido un total de 5, 257,700 pesos. Del informe de auditoría y la información de Suma de

³ www.pan.org.mx

Voluntades, al 8 de julio de 2005, esta asociación civil había ejercido un total de 4, 984,439.71 pesos”.⁴

4.2.3. PRD (Andrés Manuel López Obrador).

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ordenó al Instituto Federal Electoral revisar si los gastos erogados por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) -en el lapso previo a la designación de su candidato a la Presidencia de la República- forman parte del gasto ordinario de este instituto político o se refieren a erogaciones de precampaña.

La Sala Superior del TEPJF dejó pendiente así la eventual ratificación de una multa de un millón 600 mil pesos contra el sol azteca, por presuntas irregularidades en el informe de precampaña.

Por unanimidad, se dejó sin efecto el considerando 29.1 del acuerdo (del Consejo General del Instituto Federal Electoral), a fin de que este órgano emita una nueva resolución, "en la que -con plenitud de jurisdicción- determine si los gastos erogados y fiscalizados respaldan actividades de un proceso interno para seleccionar candidato del PRD a la Presidencia de la República".

Así, el IFE deberá revisar si los montos erogados para la difusión del Proyecto Alternativo de Nación del ahora candidato presidencial Andrés Manuel López Obrador, son gastos ordinarios.

El PRD argumentó al respecto que no había realizado procedimiento interno alguno, toda vez que sólo se registró un ciudadano (López Obrador) como aspirante al cargo referido.⁵

“Para Marco Rascón, uno de los fundadores del PRD, el tope de campaña de 30 millones de pesos aprobado para los precandidatos presidenciales del sol azteca contradice los principios de la austeridad de la

⁴ www.tm.org.mx

⁵ www.jornada.unam.mx/2006/06/17/012n2pol.php.

república que supuestamente enarbola la izquierda y genera financiamientos excesivos y extraños que sólo comprometen el contenido o posiciones propias del partido.

“Da pauta para financiamientos poco claros en ese afán de allegarse recursos. Cada vez que la gente ve un spot del partido hay que recordar que son 170 mil pesos que podrían haberse destinado a muchas otras cosas”, sentenció.

Rascón sostuvo que con esta cifra aprobada para hacer precampañas se corrobora que hay una estrategia de candidato único en el PRD, pues sólo Andrés Manuel López Obrador podrá gastar esa cantidad de dinero en la contienda interna del sol azteca par elegir al abanderado presidencial.

“¿Cómo puede haber una contienda interna? Estos 30 millones de pesos lo que corroboran es que hay una estrategia de candidato único. Yo no veo que haya condiciones de equidad para una contienda interna”, indicó.

En entrevista el senador del PAN advirtió también que si López Obrador utiliza el logotipo del PRD en su precampaña estará obligado a informar al IFE sobre los gastos y el origen del financiamiento, en apego a una tesis emitida recientemente por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Manifestó que en virtud de que se siguen presentando denuncias de que los trabajadores del gobierno capitalino son obligados a depositar parte de su sueldo, posiblemente ésta será una de las fuentes de financiamiento de la precampaña y luego de la campaña de López Obrador.

Añadió: "ya hemos visto cómo se las han gastado ellos cobrando cuotas al viejo estilo priista, porque no hay que olvidar que López Obrador viene del PRI. Representa una izquierda de alguna manera retorcida o disfrazada, que repite todas las viejas prácticas más negativas del priismo".

César Jáuregui apuntó: "habrá que estar atentos a lo que realice López Obrador para financiar su precampaña a partir del 31 de julio, porque es de esperarse que les vuelvan a exigir cuotas a los empleados del Gobierno del DF".

El legislador chihuahuense recordó que hace unas semanas el Senado exhortó a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa que investigara el posible desvío de recursos del Gobierno del Distrito Federal para la campaña de López Obrador, pero hasta el momento no ha habido respuesta.

Y es que, dijo, la ALDF está metida en el aro; la propia Asamblea pagó campañas de publicidad y propaganda con motivo del desafuero, lo que se entiende más como un acto proselitista que como una defensa de los intereses de la ciudadanía.

La Asamblea Legislativa, insistió, ha actuado más como un brazo político del PRD que como un órgano de representación popular del Distrito Federal.

El político señaló que si bien las precampañas no están reguladas en la actualidad, el TEPJF determinó que si alguien se declara precandidato y realiza actividades proselitistas bajo el auspicio y las siglas de un partido, desde ese momento se deben empezar a contabilizar los gastos de campaña.

"Los precandidatos perredistas a la presidencia de la república podrán gastar poco más de 666 mil pesos diarios durante los 45 días que dura la precampaña en la que buscarán obtener el favor de la mayoría de los seis millones de votantes que se estima participarán en el proceso del 18 de septiembre para elegir al abanderado del sol azteca para el 2006.

Ello mientras el partido se encuentra en quiebra financiera y con una deuda de 390 millones de pesos a costas que le mantiene en serios aprietos financieros, aun para sus campañas electorales por las gubernaturas de este año.

De acuerdo con la convocatoria aprobada por los perredistas, el tope de campaña para quienes aspiren a convertirse en el abanderado presidencial para el 2006 es de 30 millones de pesos, según confirmó su dirigente nacional, Leonel Cota Montaño.

"Es demasiado y excesivo, pero eso no quiere decir que reúnan esa cantidad y se la gasten", establece Juan Guerra, consejero nacional y dirigente de la UNIR.

La precampaña será del 1 de agosto al 15 de septiembre y el 18 de ese mismo mes la elección, la cual será mediante voto universal, libre, directo y secreto.

Hasta el momento sólo Andrés Manuel López Obrador y Cuauhtémoc Cárdenas han manifestado su intención por la candidatura presidencial del sol azteca, y tendrán que verse las caras en por lo menos un debate, en el que expongan sus proyectos de nación frente a frente en caso de que ambos se registren.

El debate será organizado por el Servicio Electoral, previa negociación del formato con el número de precandidatos, que debe ser por lo menos dos.

De no registrarse más de dos aspirantes en el plazo del 20 al 30 de julio, no habrá debates e incluso se suspenderá la precampaña.

Y es que un amplio sector de los perredistas confía en que Cárdenas reflexione y mida el apoyo con el que cuenta para decidir si se apunta o no a la contienda interna.

EN BUSCA DE RECURSOS. El partido no aportará recursos a las precampañas de los aspirantes presidenciales, lo que obligará a los precandidatos a buscar sus propias fuentes de financiamiento.

Sin embargo no podrán recibir donativos para su precampaña por parte de personas ajenas al partido ni de empresas, instituciones u organizaciones de otros institutos políticos o bien procedentes del erario público, so pena de ser sancionados hasta con la cancelación del registro.

Para evitar anomalías, los precandidatos deberán presentar al Servicio Electoral a más tardar el 28 de septiembre un informe pormenorizado de ingresos y gastos de precampaña, que incluyan las listas de sus donantes, el monto de la contribución personal de cada uno, su clave de elector y su número de afiliación al partido.

Ninguno de los aspirantes, personalmente o por terceras personas, podrá presionar u ofrecer dádivas en dinero o especie a los potenciales electores para que voten por su candidatura, pues de comprobarse esto puede ser objeto de la cancelación del registro.

Además los aspirantes pueden contratar los spots y espacios publicitarios en medios de comunicación y sólo deben informar al Servicio Electoral del partido (una especie de IFE) de los contratos adquiridos con las empresas de comunicación.

Es decir, los precandidatos pueden contratar hasta el 80 por ciento de su financiamiento si así lo desean en espacios publicitarios en radio, televisión y prensa, y lo demás en playeras, cartelones, mantas, pendones o volantes, explica Guerra.⁶

“En el sitio www.redesciudadanas.com se considera una sección de transparencia que cita textualmente: “La operación de los Comités es autofinanciable. Los fondos provienen de aportaciones por parte de sus integrantes. Nadie está autorizado para recabar fondos a nombre de las Redes Ciudadanas y de un Proyecto Alternativo de Nación. Los recursos que se requieran para financiar actividades específicas que organice el Comité Promotor Nacional, provendrán de una Asociación Civil cuyos fondos serán

⁶ www.cronica.com.mx

auditados y cuyo ejercicio de gasto se hará público a través de esta página. Todas las operaciones serán cuidadosamente vigiladas para que se cumpla de manera estricta con las disposiciones legales aplicables. Los donativos para la Asociación Civil se recibirán en una cuenta integradora única. En esta cuenta no se recibirán donativos superiores a \$50,000.00”.⁷

“No cuenta con asociación civil propia. Sin embargo, el proyecto de Andrés Manuel López Obrador está apoyado por la organización “Redes Ciudadanas”, misma que tendrá una actividad política en las elecciones presidenciales y de Congreso en 2006. En un comunicado de prensa fechado el 15 de mayo de 2005, “Vigilan aportaciones a redes de AMLO” se citan declaraciones de José Agustín Ortiz Pinchetti, uno de los coordinadores de las Redes Ciudadanas, advirtiendo que revisarán el origen de las aportaciones que reciben y habrá transparencia en torno a las mismas. En la fecha en la que emitieron el comunicado (15 de mayo de 2005) “Redes Ciudadanas” no había recibido donativo alguno, pues recién se habían constituido como asociación civil”.⁸

4.3. El financiamiento público de los gastos de campaña de la elección presidencial de año 2006.

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

Los tres partidos más grandes que han permanecido en el espectro político en los últimos años son: PRI, PAN y PRD. Durante este periodo, el mayor porcentaje de financiamiento público, en promedio, lo ha ejercido el PRI (32 por ciento) seguido por el PAN y el PRD, los cuales han utilizado el 26 y 18 por ciento respectivamente.

⁷ www.redesciudadanas.com.mx

⁸ Ibidem.

De acuerdo con estas cifras, se espera que para 2005 el PRI gaste 602 millones de pesos, el PAN 546 millones de pesos y el PRD 354 millones de pesos del financiamiento público.

“La coalición electoral resultó un buen trato para la candidatura presidencial de Andrés Manuel López Obrador (AMLO), publicó Reforma.

A pesar de haber obtenido menos votos en la última elección, los partidos que conforman la coalición Alianza por el Bien de Todos tendrá un mayor financiamiento público que el PAN.

En 2003, la suma de los votos del PRD, el PT y Convergencia arrojó un total de 5.9 millones, el equivalente a 23.7 por ciento de la votación válida emitida, con lo que el PRD se ubicó como la tercera fuerza política, seguida de Convergencia y el PT.

El PAN, en cambio, obtuvo 8.2 millones de votos (32.8 por ciento) y se colocó en segundo lugar, detrás de la coalición parcial registrada por el PRI y el PVEM.

Según el COFIPE, el financiamiento público se otorga según la votación emitida.

Sin embargo, para 2006, la coalición de López Obrador tendrá más dinero que el partido en el Gobierno por la suma de sus prerrogativas.

En total, juntarán una bolsa de 648 millones de pesos.

Por encima de ellos sólo está la Alianza por México, del PRI y PVEM, que dispondrá de 829 millones.

El PAN, que no pudo concretar ninguna alianza, se quedará rezagado al tercer lugar del financiamiento público, con 573 millones de pesos.

Alternativa y Nueva Alianza los verán desde lejos, con una bolsa de 41 millones de pesos cada uno.

Al respecto, Horacio Duarte, representante del PRD ante el IFE, consideró que dicha ventaja puede quedar anulada con el financiamiento privado que reciba el PAN”.⁹

FINANCIAMIENTO PARA GASTOS DE CAMPAÑA

PARTIDO	TOTAL
PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	\$ 561,917,378.51
PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	620,082,600.24

⁹ <http://www.terra.com.mx/presidenciables2006/formato.asp?articuloId=>

PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA	364,637,292.77
PARTIDO DEL TRABAJO	136,541,735.55
PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO	192,743,298.73
CONVERGENCIA	134,549,570.29

1. Que el artículo 49, párrafo 8, inciso a) señala que a los partidos políticos que hubieren obtenido su registro con fecha posterior a la última elección, tendrán derecho a que se les otorgue financiamiento público conforme a las siguientes bases: Se le otorgará a cada partido político el 2% del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes a que se refiere el artículo 49 citado, así como en el año de la elección una cantidad adicional igual para gastos de campaña.
2. Que por lo expuesto, a cada uno de los dos partidos políticos que obtuvieron su registro con fecha posterior a la última elección les corresponde **\$40,209,437.52** (cuarenta millones doscientos nueve mil cuatrocientos treinta y siete pesos 52/100 M.N.), cuya suma asciende a **\$80,418,875.04** (ochenta millones cuatrocientos dieciocho mil ochocientos setenta y cinco pesos 04/100 M.N.).

FINANCIAMIENTO PARA ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES

PARTIDO	TOTAL
NUEVA ALIANZA	\$40,209,437.52
ALTERNATIVA SOCIALDEMÓCRATA Y CAMPESINA	40,209,437.52

3. Que atendiendo a la parte final del artículo 49, párrafo 8, inciso a), a cada uno de los partidos políticos citados en el punto anterior, les corresponde la cantidad de **\$40,209,437.52** (cuarenta millones doscientos nueve mil cuatrocientos treinta y siete pesos 52/100 M.N.), cuya suma asciende a **\$80,418,875.04** (ochenta millones cuatrocientos dieciocho mil ochocientos setenta y cinco pesos 04/100 M.N.).

FINANCIAMIENTO PARA GASTOS DE CAMPAÑA

PARTIDO	TOTAL
---------	-------

NUEVA ALIANZA	\$40,209,437.52
ALTERNATIVA SOCIALDEMÓCRATA Y CAMPESINA	40,209,437.52

4. Que, dado que el periodo de campañas se inicia el 19 de enero y concluye el 28 de junio del 2006, y con el objeto de que cuenten con los recursos necesarios para difundir adecuadamente sus plataformas electorales, es conveniente que los partidos políticos reciban este financiamiento durante los seis primeros meses del año.
5. Por otra parte, en términos de lo señalado por los artículos 42 al 46 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el monto que corresponde a cada partido político nacional, para apoyo de programas de radio y televisión en el año 2006, una vez aplicado el índice nacional de precios al consumidor y el factor de ajuste a la cantidad autorizada por el mismo rubro en el año 2005, es el siguiente.

Importe total para 2006, aplicando factor	Entre 8 partidos políticos nacionales	Entre 12 meses. Ministración mensual en 2006
\$ 1,116,516.96	\$ 190,316.56	\$ 15,859.71

4.4. Proceso de fiscalización a los Partidos Políticos.

En relación con esta materia cabe precisar que los partidos políticos en los términos del artículo 27, párrafo i; inciso c, fracción IV del COFIPE deben tener un órgano responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros y de la presentación de los informes de ingresos y egresos anuales y de campaña.

En el artículo 49-A se sientan las bases de conformidad con las cuales los partidos políticos deben rendir sus informes anuales y de campaña a la Comisión de Consejeros del IFE conforme a los sistemas contables y formatos que la propia Comisión diseñe y que apruebe del Consejo General.

En el punto 2 del artículo 49-A se regula el procedimiento para la presentación y revisión de los informes de los partidos políticos y de las agrupaciones políticas ante la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos, la que en su oportunidad deberá presentar un dictamen al Consejo General el cual deberá, en su caso, imponer las sanciones correspondientes las cuales podrán ser impugnadas por los partidos y agrupaciones políticas ante el Tribunal Electoral en los términos que establezca la ley de medios de impugnación.

En el artículo 49-B del citado Código se previene que, para los efectos de la recepción, revisión y dictamen de los informes antes descritos, la Comisión de Fiscalización contará con el apoyo y soporte de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, cuyo titular fungirá como su secretario técnico, dicho precepto legal precisa asimismo la atribuciones de dicha Comisión para su desempeño eficaz e imparcial, la Comisión de Consejeros podrá contar con el personal técnico que autorice el Consejo General.

A efecto de poder apreciar los cambios que se efectuaron en 1996, se recomienda la consulta de los Acuerdos del Consejo General que con anterioridad regulaban esta materia y los cuales fueron publicados en el DOF de fecha 12 de noviembre de 1993 y el 6 de enero de 1994, a través de los cuales se dieron a conocer los lineamientos y formas de observar en las elecciones de 1994.

En el artículo 49.A.1 se dispone que los partidos y agrupaciones políticas deberán presentar ante la Comisión de Fiscalización los informes del origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación.

Con relación a esta materia se debe tener presente que los informes anuales deberá ser presentados por los partidos políticos a la Comisión de

Fiscalización por conducto de la secretaría técnica, dentro del plazo de sesenta días siguientes al 31 de diciembre del año del ejercicio que se reporte.

Los informes de campaña se deberán presentar dentro de los sesenta días siguientes contados a partir del día en que concluyan las campañas electorales.

Al respecto cabe precisar que los informes de campaña deberán presentarse por cada una de las campañas en las elecciones respectivas especificando los gastos que el partido político y el candidato hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente.

En consecuencia, los partidos políticos deben presentar:

- 1) Un informe por la campaña de su candidato para presidente de los Estados Unidos Mexicanos, cuando lo hubieren registrado para esa elección.
- 2) Tantos informes como fórmulas de candidatos a senadores hayan registrado ante las autoridades electorales.
- 3) Tantos informes como fórmulas de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa hayan registrado ante las autoridades electorales.

Los informes de campaña deberán referirse a gastos efectuados por los partidos políticos y sus candidatos para esos efectos en el periodo comprendido de la fecha de registro de los candidatos en la elección de que se trate, hasta tres días antes del día de la elección, conforme a lo dispuesto en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En el Diario Oficial de la Federación de fecha 11 de mayo de 1998 se publicó la resolución del Consejo General del IFE respecto a las irregularidades encontradas en la revisión de los informes de gastos de campaña de los partidos políticos que presentaron candidatos en el proceso electoral de 1997. En la misma fecha también se publicaron las resoluciones emitidas por el

Tribunal Electoral con relación a los recursos de apelación interpuestos por los partidos del Trabajo y la Revolución Democrática.

A efecto de poder apreciar la forma y términos en que la Comisión de Fiscalización debe desempeñar la responsabilidad que se le ha confiado, se recomienda tener presente las consideraciones que en torno a la regulación del financiamiento de los partidos políticos.

Topes a los gastos de campaña.

En relación esta materia, cabe señalar en primer término que de conformidad con la reforma de 1993, los órganos facultados por el COFIPE para fijar los topes a los gastos de campaña eran el Consejo General para las elecciones presidenciales, las juntas locales ejecutivas para las elecciones de senadores y las juntas distritales ejecutivas para las elecciones de mayoría de conformidad con lo dispuesto en los artículos 82, inciso m, 100, inciso f, y 110, inciso d, respectivamente. Ahora bien, a través de la reforma de 18 de mayo de 1994 se precisó que los gastos que los partidos políticos, las coaliciones y sus candidatos formularan para la propaganda electora y las actividades de campaña, no podrían rebasar los topes que para cada elección determinara el Consejo General, y en su caso, aprobaran los consejos locales y distritales correspondientes, en los términos de los artículos 82, 105 y 116 del Código de en el artículo 82.1, inciso m, que le corresponde al Consejo General de terminar los topes máximos de gastos de campaña para las elecciones de presidente, senadores y diputados.

Las disposiciones con apego a las cuales dicho órgano debe fijar los topes máximos a los gastos de campaña, se encuentran consignadas en el artículo 182-A.2, que precisa que dentro de los topes de gastos quedan comprendidos los siguientes conceptos:

- a) Gastos de propaganda (bardas, mantas, volantes, etcétera).
- b) Gastos operativos de campaña (sueldos, salarios, arrendamiento de bienes muebles e inmuebles, viáticos, etcétera).

- c) Gastos de propaganda en prensa, radio y televisión (mensajes, anuncios y similares).

También se precisa que no forman parte de los gastos de campaña los gastos destinados para su operación ordinaria y para el sostenimiento de sus órganos directivos y de sus organizaciones.

Cabe precisar que hasta 1996, en el punto 4 del artículo 182-A, se establecían las reglas que debía observar el Consejo General en la determinación de los topes de los gastos de campaña, estableciéndose reglas específicas para los siguientes tipos de elección: elección de presidente; elección de diputados por el principio de mayoría relativa; y elección de senadores.

Por último, en el 5 del artículo 182-A, se establece que cada partido político deberá destinar el 50% de las erogaciones que realice para propaganda en radio y televisión en programas para difundir su plataforma electoral, la promoción de sus candidatos, así como para el análisis de los temas de interés nacional y su posición ante ellos.

4.5. Propuesta de regulación de las Precampañas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Después de haber hecho el estudio sobre el financiamiento de los partidos políticos, como se pudo observar no se existe reglamentación sobre los gastos de precampañas en donde muchas veces se llega a derrochar grandes sumas de dinero, donde las autoridades electorales no tienen ningún tipo de intervención, por ello considero que es necesario que se haga una adición al Código Federal de instituciones y Procedimientos Electorales que podría quedar de la siguiente manera:

PROPUESTA

Artículo 49-D. Los partidos políticos podrán realizar precampañas para elección de sus candidatos definitivos de postulación de quienes se registren

para ese fin, mediante el procedimiento que se determinen en los estatutos del partido. Los actos y propaganda electoral para las precampañas que realicen los partidos políticos para elegir sus candidatos, se regirá de conformidad con lo siguiente; en todo momento por las disposiciones que sobre el particular, que se establece en el presente capítulo para las precampañas electorales, que estén facultados por ellos, deberá dar aviso al Instituto Federal Electoral, con un mes de anticipación a celebrar el inicio de la campaña a un puesto de elección popular con el inicio de sus procesos democráticos internos, el Instituto Federal deberá solicitar a los partidos políticos la infraestructura para supervisar evaluar el origen y destino del financiamiento de los partidos políticos que decidan participar en la selección de sus candidatos para el proceso interno.

Artículo 49-E. El Instituto Federal Electoral deberá supervisar en cuanto al origen tendrán que acreditar el origen de los mismos para supervisar los procesos internos de los partidos políticos.¹⁰

Artículo 49-F. La propaganda electoral una vez terminadas las precampañas que realicen los partidos políticos para elegir a sus candidatos deberá ser retirada por los propios partidos, a más tardar antes del inicio del registro de candidatos; en caso de no hacerlo se ordenará a las autoridades municipales o delegacionales, el retiro aplicando el costo de dichos trabajos a las prerrogativas al partido infractor.

Equipamiento urbano o mobiliario, en este sentido de las campañas, ya sean locales o federales que no se permita colocar, fijar o pegar propaganda política de los candidatos a los cargos de elección popular se propone que en los procesos internos de los partidos políticos no se fije o se pinte en elementos de equipamiento urbano o mobiliario, ya sea en las vialidades, circuitos, avenidas carreteras, o ferroviarias, ni el exterior de edificios públicos, ni en lugares de uso común y quien viole dicha disposición sean sancionados económicamente o se les retire el registro definitivo en dicho proceso que el

¹⁰ En mi opinión que se reforme el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que exista un apartado normativo para el desarrollo de los procesos internos de los Institutos Políticos que organizaran y supervisara a los partidos políticos en los años no electorales, poniendo a disposición la misma infraestructura existente en los vocales ejecutivos del Instituto Federal Electoral.

Instituto Federal Electoral quién sea el que sancione dicha disposición y que esta misma sea regulada por ellos mismos.

Es importante señalar que en las precampañas los candidatos a un puesto de elección popular llegan a disponer de los medios masivos de comunicación, de una manera indiscriminada, toda vez que no existe regulación alguna llegan a saturar espacios televisivos, así como radiofónicos.

Por lo que respecta a los inmuebles de uso común, se les restringa el uso de estos toda vez que puede llegar a ser tendencioso para el electorado, que siente que si no vota por un determinado candidato, le puede llegar a afectar en lo personal, como por ejemplo, con el precio de la leche, y algunos programas de carácter social, que se prestan como estandarte de los políticos.

Artículo 49.G. En el caso de que algún partido o sus candidatos no hubieran retirado su propaganda en el término señalado en el artículo anterior el Instituto podrá imponer una multa al partido político y a sus candidatos omisos, de hasta mil veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, y podrá tomar las medidas conducentes.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Los partidos políticos son instituciones que fomentan la participación de los ciudadanos en el debate público, articulan intereses y agregan demandas sociales. En tal sentido, el fortalecimiento y consolidación institucional de los partidos resulta fundamental para incrementar la calidad de vida política del país, y en general del sistema político democrático.

SEGUNDA.- De ahí que la manutención política y financiera de los partidos sea neurálgica. La financiación de los partidos refleja claramente las tendencias conductuales de un sistema político y tanto su meditación como su perfeccionamiento, originan equilibrio entre gobierno y ciudadanía.

TERCERA.- Como se pudo observar, el creciente interés por el financiamiento de los partidos políticos fue paralelo a la dinámica democratizadora que envolvió al país en las últimas décadas. Las reformas progresivas en materia electoral no sólo consolidaron la realización de elecciones libres y competitivas sino también un creciente interés por perfeccionar las condiciones de la competitividad.

CUARTA.- Respecto a este último, los partidos políticos están cada vez más obligados con la ciudadanía, pues no solamente son pilares de sus actividades propias sino que el financiamiento que reciben proviene de aquella. Por tanto, parte de la calidad de vida política de un país se vincula a la transparencia y legalidad con que las instituciones, en éste caso los partidos políticos, se desenvuelven.

QUINTA.- Debe regularse el financiamiento de las campañas internas, tanto las primarias como las precampañas. El Instituto Federal Electoral debe exigir que se especifique en los estatutos de cada partido como se elegirán sus precandidatos y candidatos, los tiempos de campaña para poder observar el cumplimiento de las disposiciones y la distribución de los recursos para poder fiscalizarlos.

SEXTA.- Otro aspecto importante es limitar éste tipo de campañas, se sugiere que el registro de los candidatos se aproxime a las fechas de elección correspondiente.

SÉPTIMA.- Los partidos políticos podrán realizar gastos con motivo de las precampañas que efectúen para elegir a sus candidatos, hasta por la cantidad equivalente al 15 por ciento del monto total fijado como limite de los topes de gastos de campaña para la elección de que se trate. Dichos gastos deberán especificarse en un apartado especial del informe trimestral de gastos ordinarios que presenten al instituto.

OCTAVA.- Es de suma importancia que se haga una adición al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, toda vez que en las precampañas se llegan a gastar grandes sumas de dinero, donde nunca se sabe el origen de éste, que muchas veces puede provenir del extranjero, de actividades ilícitas, esto produce una competencia inequitativa para los candidatos que compiten por un cargo de elección popular.

DÉCIMA.- Debemos aclarar a estas alturas, que el fenómeno de la inadecuada legislación sobre el financiamiento de precampañas políticas de aspirantes toda vez que se llegan a gastar grandes sumas de dinero que nunca se sabe su procedencia.

BIBLIOGRAFÍA

1. Álvarez Conde, Enrique. et. al. La financiación de los partidos políticos, Centro de Estudios Constitucionales. España. 2001.
2. Aguilar Mora, Manuel. La Crisis de la Izquierda en México, Edit. Juan Pablos Editor, México, 1999.
3. Barquín Álvarez, Manuel. Una propuesta razonada e imparcial en torno al financiamiento de los partidos políticos. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1993.
4. Burogoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, Edit. Porrúa, S.A., México 2002.
5. Burgoa Orihuela, Ignacio. El Régimen Constitucional de los Partidos Políticos, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1993.
6. Delgado de Cantú, Gloria M. México Estructuras Política, Económica y Social, Edit. Prentice Hall, México, 2003.
7. Fuentes Díaz, Vicente. Los Partidos Políticos en México, Edit. Porrúa, México, 2001.
8. González Casanova, Pablo. El Estado y los Partidos Políticos en México, Edit. Era, México, 1999.
9. Lajous, Alejandra. Los Partidos Políticos en México, Edit. Premia, México, 2001.
10. Rodríguez Araujo, Octavio. La Reforma Política y los Partidos en México, Edit. Siglo XXI, Editores, México, 2002.
11. Duverger, Maurice. Los Partidos Políticos, Edit. Fondo de Cultura Económica en México, 1996.
12. Fernández Cristlieb, Paulina. Elecciones y Partidos en México, Edit. El Caballito, México, 1986.
13. González Casanova, Pablo. El Estado y los Partidos Políticos en México, Edit. Ediciones Era, México, 1997.
14. González Uribe, Héctor. Teoría Política, Edit. Porrúa, México, 2001.
15. Garrido, Javier. El Partido de la Revolución Institucionalizada. Edit. Sep. México, 1999.

16. Bailey, John. Perspectivas Comparadas del Financiamiento de las Campañas y Democratización, en Márquez Romero, Raúl. et. al. Aspectos Jurídicos del Financiamiento de los Partidos Políticos, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1993.
17. Blanco Valdés, Roberto. Consideraciones sobre la necesaria reforma del sistema español de financiación de los partidos políticos, en Cuadernos de Debates, México, No. 47. 2003.
18. Islas Colín, Alfredo. Florence Lézé Lerond. Temas de Derecho Electoral y Político, Edit. Porrúa, México 2004.
19. Islas Colín, Alfredo. et. al. Prontuario Electoral, 3 Tomos, Edit. Porrúa, México, 2004.
20. Murillo Soberanis, Manlio Fabio. La Reforma Política Mexicana y el Sistema Pluripartidista, Edit. Diana, México, 1979.
21. Loaeza, Soledad. El Partido Acción Nacional: la larga Marcha, 1939-1994, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.
22. Partido Revolucionario Institucional, La ideología del Partido de la Revolución, Secretaría de Divulgación Ideológica, México, 1993.
23. Del Castillo, Pilar. Dinero y Partidos, Edit. Horizonte, México 2003.
24. Monterroso Salvatierra, Neptalí y Rosario Gutiérrez Acosta. El Sistema Financiero de los Pobres, Edit. Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, México, 2002.
25. Paoli Bolio, Francisco. Legislación Electoral y Proceso Político, Edit. Porrúa, México, 2000.
26. Patiño Camarena, Javier. Nuevo Derecho Electoral Mexicano 2006, Edit. Universidad Nacional Autónoma de México, 2006.
27. Nuñez Jiménez, Arturo. Nuevo Sistema Electoral Mexicano, Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1991.
28. Tamayo, Jaime. El neocardenismo y el nuevo Estado, en el Nuevo Estado Mexicano, Vol II, Estado y Política, Nueva imagen, México, 1999.
29. Woldenberg, José. et. al. La mecánica del Cambio Político en México, Elecciones, partidos y reformas, Edit. Cal y Arena, México, 2001.

30. Woldenberg, José. El financiamiento de los Partidos Políticos en México y en el Mundo, Edit. Noriega Editores, México, 1994.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2006.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2006.