



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

" EL FINANCIAMIENTO PUBLICO DE LOS
PARTIDOS POLITICOS EN MEXICO "

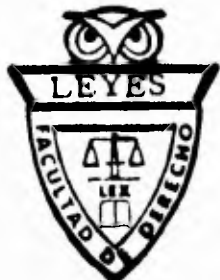
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

FRANCISCO HERNANDEZ FLORES



FALLA DE ORIGEN

MEXICO, D. F.

1995

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

OF.SCA/031/95.

SR. ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.

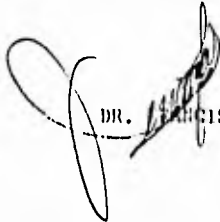
P R E S E N T E.

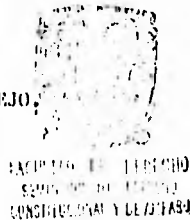
Muy Distinguido Señor Director:

El compañero HERNANDEZ FLORES FRANCISCO inscrito en el Seminario de -
Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su Tesis-
Profesional intitulada "EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLITICOS -
EN MEXICO", bajo la dirección del Licenciado Felipe Rosas Martínez --
para obtener el grado de Licenciado en Derecho.

El Licenciado Rosas Martínez en oficio de esta fecha me manifiesta --
haber aprobado la referida tesis; por lo que, con apoyo en los artícu-
los 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales
le suplico a usted me sirva ordenar la realización de los trámites -
necesarios a la celebración del Examen Profesional del citado compañero.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., enero 23 de 1995
EL DIRECTOR DEL SEMINARIO


DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO



FVT'atv

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA
DIRECCIÓN GENERAL DE INSTITUCIONES EDUCATIVAS ESCOLARES, PROFESIONALES Y DE INVESTIGACIÓN

SR. DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

P R E S E N T E.

Distinguido Señor Director:

Con toda atención me permito informar a usted que he dirigido y revisado completa y satisfactoriamente la Tesis Profesional intitulada -- "EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLITICOS EN MEXICO", elaborada por el pasante en Derecho HERNANDEZ FLORES FRANCISCO la cual denota en mi opinión una investigación exhaustiva y en consecuencia el trabajo profesional de referencia reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

A T E N T A M E N T E

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"

Cd. Universitaria, D.F., enero 23 de 1995

Felipe Rosas Martínez
LIC. FELIPE ROSAS MARTINEZ
Profesor Adscrito al Seminario
de Derecho Constitucional y de
Amparo.



FRM'atv

**EL FINANCIAMIENTO PUBLICO DE LOS PARTIDOS POLITICOS EN
MEXICO**

A MIS PADRES:

SRA. NELLY FLORES VARGAS
SR. ALFREDO HERNANDEZ GARCIA

Con su amor y dedicación ha sido posible mi desarrollo profesional, gracias por educarme con el ejemplo y por estar conmigo cuando los necesito, ustedes son mis mejores consejeros, los Amo.

A MIS HERMANOS:

Maricarmen, Guadalupe, Juan Luis y Alfredo, Gracias por su ayuda, apoyo, consejos y su estímulo durante toda mi carrera, los Adoro.

A MIS AMIGOS:

Jorge, Hugo, Juan, Gustavo y Rogelio. Agradezco profundamente su sincera, incondicional, y desinteresada amistad de todos estos años.

AL LIC. FELIPE ROSAS MARTINEZ:

Agradezco la confianza que depositó en mí, su paciencia y acertada dirección en el presente trabajo, reiterándole mi amistad, admiración y respeto.

A MIS MAESTROS:

En homenaje al compromiso, esfuerzo y responsabilidad que asumen cada día en la formación profesional y en la labor educativa

Con profundo cariño a la **Universidad Nacional Autónoma de México**, y en especial a la **Facultad de Derecho**, Instituciones comprometidas en la difusión y el engrandecimiento del saber humano.

INDICE

INTRODUCCION

1. La Función de los Partidos Políticos	1
1.1. Análisis Comparativo de Conceptos	1
1.2. Origen	9
1.3. Evolución del Régimen Jurídico de los Partidos Políticos.....	14
1.3.1. Prohibición	14
1.3.2. Tolerancia	16
1.3.3. Reconocimiento	16
1.4. La Conformación de los Partidos Políticos	22
1.4.1. Partidos de Conformación Directa e Indirecta	22
1.4.2. Partidos de Clase y Pluriclasistas	23
1.4.3. Partidos de Cuadros y de Masas	24
1.5. Los Sistemas de Partidos	25
1.5.1. Sistema Bipartidista	26
1.5.2. Sistema Multipartidista	27
1.5.3. Sistema de Partido Dominante	29
1.5.4. Sistema de Partido Único o No Competitivo	30
1.6. Naturaleza Jurídica de los Partidos Políticos	32
1.7. La Función de los Partidos Políticos	33
2. Los Partidos Políticos en México	36
2.1. Época Independiente	36
2.2. Época Centralista	39
2.3. Época de la Reforma	42
2.4. Época Porfirista	47
2.5. Época Revolucionaria	51
2.6. Época Moderna	55

3. Fundamentos Constitucionales y Legales de los Partidos Politicos en Mexico	59
3.1. Bases Constitucionales	59
3.1.1. Artículo 9o Parrafo 1 Constitucional	59
3.1.2. Artículo 35 Fracción III Constitucional	61
3.1.3. Artículo 41 Constitucional	62
3.2. Legislación Electoral en Materia de Financiamiento Público	69
3.2.1. Ley Electoral Federal	70
3.2.2. Ley Federal Electoral	71
3.2.3. Ley Federal de Organizaciones Politicas y Procesos Electorales	72
3.2.4. Código Federal Electoral	74
3.2.5. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales	79
4. El Financiamiento Público de los Partidos Politicos en México	83
4.1. Concepto de Financiamiento Público	83
4.2. Financiamiento de la Actividad Política	87
4.3. Evolución del Financiamiento de los Partidos Politicos	91
4.4. Justificación del Financiamiento Público	96
4.5. Ventajas y Desventajas del Financiamiento Publico	99
4.6. El Financiamiento Público en el Derecho Comparado	101
4.7. Medios de Control de Financiamiento Público en el Derecho Comparado	103
4.8. La Regulación Jurídica Constitucional del Financiamiento Público de los Partidos Politicos en México	107
4.8.1. Por Actividad Electoral	111
4.8.2. Por Actividades Generales	118
4.8.3. Por Subrogación del Estado de las Contribuciones de los Legisladores	120
4.8.4. Por Actividades Especificas	122
4.8.5. Para el Desarrollo de los Partidos Politicos	126
4.9. Control del Financiamiento	128
4.9.1. Organo de Control Interno	129
4.9.2. Organo Revisión Externo	130

4.10. Topes de Gastos	133
4.10.1. Elección Presidencial	134
4.10.2. Elección de Diputados de Mayoría Relativa	136
4.10.3. Elección de Senadores	136
4.11 Sanciones.....	137
Conclusiones.....	139
Bibliografía.....	144

INTRODUCCION

Los partidos como un hecho social siempre han estado presentes en la historia de la humanidad. Por naturaleza, el ser humano siempre ha tendido a unirse con otros individuos que comparten formas semejantes de pensar.

Los partidos políticos modernos comenzaron a gestarse con la desaparición del absolutismo monárquico y la creación de la institución parlamentaria. Cuando los representantes electos al parlamento gozaron de la función política de formadores de la voluntad estatal y aumentaron sus funciones e independencia, comenzaron a agruparse en torno a afinidades ideológicas, vecindad geográfica para el trabajo conjunto. La extensión del sufragio a la burguesía necesitaba de organizaciones capaces de encuadrar a los nuevos electores, para competir electoralmente contra las candidaturas tradicionales. La relación estable entre un grupo de parlamentarios y la organización de electores dió origen a los primeros partidos políticos.

Los partidos de cuadros o de notables funcionaban exclusivamente en periodos electorales y concretaban su actividad a la elección de candidatos y al mantenimiento de la organización con las fortunas de sus miembros. No era compleja la estructura partidista para organizar un escaso cuerpo electoral.

La irrupción a la escena política de las masas de trabajadores durante la Revolución Industrial requirió de organizaciones o maquinarias partidistas complejas para la educación política y el trabajo político organizado. En consecuencia demandaban mayores recursos económicos para el sostenimiento regular de las actividades partidistas. La falta de notables financieros que sostuvieran al partido de masas fue sustituido por mecanismos de recaudación de pequeñas pero extensas cuotas periódicas de sus miembros.

En la primera posguerra los procesos de secularización y modernización social obligaron a los partidos de notables y de masas a la apertura de sus bases para no perder influencia en el parlamento.

El incremento de los costos de campaña y el mantenimiento del creciente aparato partidista necesitaba de mayores recursos regulares y estables, situación que fue aprovechada por los grandes patrocinadores financieros o grupos de presión para influir en las directrices del partido.

La experiencia totalitaria en la Segunda Guerra Mundial dejó entrever las trágicas consecuencias de la falta de regulación y control sobre los partidos políticos. El legislador revaloró la posición del Estado hacia los partidos y del imprescindible papel que desempeñan en la articulación y representación ciudadanos dentro de los regímenes democráticos. La constitucionalización de los partidos políticos en Alemania, Italia y Francia les reconoció el carácter de asociaciones privadas que realizan funciones de interés público, entre estas, la intermediación activa entre gobernados y gobernantes, canalización de inquietudes y aspiraciones sociales, representantes de la voluntad ciudadana, gestor activo de los asuntos públicos y órgano de selección de candidatos a puestos de elección popular.

La estimación contradictoria de reconocer a los partidos la condición de asociaciones privadas en lo económico y a la vez saturarla de funciones auxiliares del poder público, los exponía a ser influenciados por grupos de presión. En 1954, la República Federal Alemana en un intento de evitar que la vida política fuera dirigida de nueva cuenta por poderosos financistas, estableció por vez primera la práctica de subvencionar con fondos públicos a los partidos políticos. El modelo de financiación pública de la República Federal Alemana influyó y estimuló el debate sobre el particular en distintos países que buscaban erradicar el problema de las desigualdades económicas de las distintas fuerzas políticas, la influencia de grupos de presión en la gestión parlamentaria y de gobierno, o bien para consolidar las instituciones democráticas. Nuestro país no escapó a esta influencia. A fin de revitalizar y legitimar el sistema político mexicano, donde el Partido Revolucionario Institucional actuaba como partido dominante en el poder, surgió la necesidad de incorporar a nuevas fuerzas políticas, consolidándolas primero por la vía de financiamiento público indirecto y después por el directo o en efectivo.

En 1977, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoció a los partidos el carácter de entidades de interés público cuya finalidad

es promover la participación ciudadana en la vida política, contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de la ciudadanía al acceso al poder público. También, establece la corresponsabilidad estatal de dotar a los partidos en forma equitativa de un mínimo de elementos para sus actividades proselitista. No fue sino hasta el año de 1987 que con base en el Artículo 41 Constitucional, el Código Federal Electoral estableció un régimen de financiamiento público en efectivo basado en una fórmula que toma en cuenta la elección de diputados federales. El actual Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales amplía consustancialmente los recursos al establecer cinco rubros de financiación: a) por actividad electoral, b) por actividades generales, c) por subrogación del Estado de las contribuciones de los legisladores, d) por actividades específicas y e) para el desarrollo de los partidos políticos.

El desconocimiento de la naturaleza de los partidos políticos y de sus funciones generalmente provoca en la ciudadanía juicios de rechazo o repudio a la idea de que sus impuestos se canalicen a actividades partidistas por considerar que existen otras áreas prioritarias a donde deben destinarse.

La presente tesis tiene la finalidad de exponer en forma clara las razones por las cuales el Estado tiene la obligación de subvencionar parcialmente con fondos públicos las actividades de los partidos políticos, los principios de orden público que protege, el análisis de las formas de financiación pública establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los mecanismos complementarios de control, de limitación de gastos de campaña, publicidad y sanciones.

1. CAPITULO I. LA FUNCION DE LOS PARTIDOS POLITICOS

1.1 Análisis Comparativo de Conceptos.

La palabra partido etimológicamente deriva del verbo latino "partire" que significa partir, dividir es decir, expresa básicamente la idea de parte. La palabra político deriva de la raíz griega "polis": ciudad, estado. El partido político es entonces un fraccionamiento de la Ciudad, del Estado, de sus habitantes, de sus ciudadanos.¹

No es tarea fácil formular una definición de partido político, porque este fenómeno moderno en la vida democrática se manifiesta con características y rasgos distintos en cada país. También con la palabra "partido" suele confundirse a otras agrupaciones con orígenes, características y finalidades distintas, llámese a estos grupos, facciones, tendencias, sectas, clubes políticos, etc. He aquí la dificultad de los autores de pretender formular una definición aplicable en forma general a todo partido político.

A continuación transcribo las definiciones de algunos autores:

Sigmund Newman lo define como "una organización articulada de los agentes activos de la sociedad de aquellos que se interesan por hacerse del poder del gobierno y que rivalizan por obtener el apoyo popular con otro grupo o grupos que mantienen puntos de vista opuestos. Por su naturaleza es el gran

¹ Amanutegui, Gabriel. "Partidos Políticos", 1a. Edición, Chile, Editorial Jurídica de Chile, 1952, pag. 30.

intermediario que une a las fuerzas e ideologías de la sociedad con los instrumentos oficiales del gobierno poniéndolos en relación con una acción política en el seno de la totalidad de la comunidad política."²

Por su parte Max Weber dice "llamamos partidos a las formas de socialización que descansando en un reclutamiento libre, tiene como fin proporcionar poder a sus dirigentes dentro de una asociación y otorgar por ese medio, a sus miembros activos determinadas posibilidades ideales o materiales... la realización de fines objetivos o el logro de ventajas personales o ambas cosas".³

Para Von Eckart, el partido político es "una organización para hacer posible un caudillaje político, empleando conscientemente la idea como medio para adquisición de afiliados y votos, la convicción como nexo entre ellos y la disciplina de partido como medio de conservar la capacidad de acción y la magnitud de organización"⁴

El maestro Lucio Mendieta y Nuñez concibe al partido político como una agrupación temporal o permanente de ciudadanos guiados por un líder y unidos por intereses comunes que tratan de satisfacer de acuerdo con un programa de principios y mediante la retención o la conquista directa del poder estatal o ejerciendo influencia en las orientaciones del mismo.⁵

² Newman, Sigmund. "Los Partidos Políticos Modernos". 1a. Edición. Madrid, Editorial Tecnos, 1965. Pag. 697.

¹ Weber, Max. "Economía y Sociedad". 3a. Edición, México, Fondo de Cultura Económica, 1977, Tomo II pag. 228.

⁴ Eckart H., Von. "Fundamentos de la Política", 1a. Edición. Santiago de Chile, Editorial Biblioteca Ercilla, 1983 pag. 49.

⁵ Mendieta y Nuñez, Lucio. " Los Partidos Políticos", 4a. Edición, México, Editorial Porrúa, Pag. 14.

El inglés Edmundo Burke sostiene "un partido es un grupo de hombres unidos para fomentar, mediante sus esfuerzos conjuntos, el interés nacional, basándose en algún principio determinado en el que todos sus miembros están de acuerdo".⁶

Por su parte Luis Sánchez Agesta declara que el partido político son "aquellos grupos societarios y secundarios cuyo fin inmediato es la posesión y el ejercicio del poder político organizado para establecer, reformar o defender un orden como articulación de los fines que responden a las convicciones comunes de sus miembros".⁷

Sostiene el profesor Eduardo Andrade Sánchez que "se trata en principio de agrupaciones organizadas con carácter permanente cuyo propósito es gobernar o participar en el gobierno mediante la proposición o designación de personas para ocupar puestos públicos".⁸

Según Italo A. Luder se trata de "una agrupación organizada de ciudadanos orientados hacia el poder con un programa político-social como ideal vinculatorio, para cuya realización interviene en forma permanente en el proceso de la voluntad estatal".⁹

⁶ Kurt. Lenk. Newman, Franz. "Teoría y Sociología Crítica de los Partidos Políticos". 1a. Edición, Barcelona, Editorial Anagrama, 1980, Pag. 82.

⁷ Sánchez Agesta, Luis. "Principios de Teoría Política", 2a. Edición. Madrid, Editorial Nacional, 1976, Pag. 254.

⁸ Andrade Sánchez, Eduardo. "Introducción a la Ciencia Política", 4o. Edición, México, Harla Editorial, 1988, Pag. 168.

⁹ Italo A. Luder. "Revista Universidad", Num. 16. Universidad Nacional de Litoral, Argentina, 1945, Pag. 31.

Una definición muy interesante es la formulada por Provina que dice "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 político-social".¹⁰

El Profesor Chileno Gabriel Amanutegui afirma que es "una asociación voluntaria de ciudadanos sobre la base de un programa que procura obtener el poder a fin de realizar sus doctrinas desde el gobierno y llevar a sus correligionarios a las funciones públicas".¹¹

En palabras de Carlos Fayt, "los partidos políticos son agrupaciones permanentes y organizadas de ciudadanos que mediante la conquista del poder procuran realizar su programa como representación del futuro o lograr los fines ideales o materiales propuestos".¹²

Como se desprende de las anteriores definiciones cada autor incluye el elemento que considera determinante. Hay quienes señalan como rasgo distintivo la finalidad de alcanzar el poder, el programa político, ideológico, la integración de la sociedad, la permanencia de la organización, beneficios materiales, etc. Pero todas las definiciones coinciden en dos aspectos:

- a) El partido es una comunidad de ideas, intereses propios de todos los miembros. Es el vínculo ideológico, una realidad objetiva independiente a las conductas individuales de sus miembros.

¹⁰ Provina C. Citado por Pedro J. Frias en "El Ordenamiento Legal de los Partidos Políticos", 1a. Edición, Buenos Aires, Editorial Depalma, 1944 Pag. 74.

¹¹ Amanutegui, Gabriel, Obr. Cit. Pag. 1.

¹² Fayt, Carlos. "Derecho Político", 7a. Edición, Buenos Aires, Editorial Depalma, Tomo II, 1989. Pag. 300.

- b) El partido persigue un fin: ejercitar el poder, el control gubernamental o la realización de una acción política eficaz.

Ambos elementos son comunes y esenciales a todo partido político.

Toda definición debe partir de la explicación clara y objetiva de la realidad que se describe, señalando aquellos elementos sustanciales e imprescindibles. Por tal motivo, considero a la definición de Provina la más adecuada a todo partido político de las sociedades democráticas modernas por contener los siguientes elementos:

1. Agrupación permanente. Es la característica distintiva del partido con otras agrupaciones: movimientos sociales, facciones o clientelas. El partido político moderno implica no solo una simple multitud de individuos unidos por cierta solidaridad, sino además es una comunidad humana "durable" congregada alrededor de un marco institucional. Las actuales organizaciones populares enmarcan a la opinión pública en torno a una institución "permanente" que es el marco general de las actividades de los miembros. Los antecesores de los partidos modernos consistían en comunidades pequeñas o inestables producto de clanes personales o clientelas reunidas alrededor de un hombre. Estos se formaban para respaldar aspiraciones personales de poder, planes rebeldes, levantamientos armados o el apoyo de una candidatura del líder o caudillo. Por tal motivo, el partido político moderno es una agrupación estable,

duradera, no circunstancial o transitoria, cuya esperanza de vida política sea mayor a la vida del dirigente, líder o caudillo.

2. Organización. El partido se manifiesta como una organización de un sector de la población. Los partidos políticos modernos se caracterizan precisamente por su organización o estructura. La organización del partido debe ser estable, permanente y no transitoria como las facciones o simples tendencias políticas. La estructura orgánica del partido político a su vez se caracteriza por un paralelismo entre la circunscripción territorial y administrativa, distinción entre órganos ejecutivos y deliberantes o de control, diferenciación entre actividades políticas y económico-patrimoniales; y por último por el profesionalismo político con la consecuente burocratización del partido.

Asimismo, el partido político se divide conumente en cuatro niveles de organización: 1) Comité. Grupo cerrado que agrupa a miembros destacados del partido, con gran influencia que se extiende a un área extensa; 2) Sección. Organismo abierto a las masas con la finalidad de reclutar al mayor número de adeptos; 3) Cédula. Organo de caracter profesional de invención comunista, donde se reúnen unos cuantos miembros que ejercen sus actividades en el mismo lugar de trabajo. 4) Milicia especie de ejército de militantes de disciplina militar, común en los partidos fascistas.

En conclusión, se puede decir que la organización consiste en la coordinación estructurada de las actividades político-económicas del

partido, a través de un mínimo de burocracia, secretaría, comité central, sistemas de afiliación y cotización de miembros, etc.

3. Conquista legal del poder público. Es la finalidad de que alguno de sus integrantes ocupen cargos públicos para el ejercicio del poder, influyan en la toma de decisiones políticas; es decir, proporcionar a la clase gobernante por la vía legal del sufragio. El sufragio es la base fundamental de todo proceso democrático. El voto es la potestad ciudadana de opción entre distintas posibilidades o la capacidad de influir en la deliberación de los asuntos que atañen el interés común. La sociedad es la única que puede decidir libre y mayoritariamente cual será la opción política de su preferencia que integrará la representación nacional en los órganos de gobierno. Por esta razón, se dice que el sufragio es el único medio pacífico legitimador de la representación nacional. Conquistado el poder político por la vía legal del sufragio, este se ejerce "estableciendo, reformando o defendiendo un orden de ideas que respondan a las convicciones comunes de sus miembros".¹³

4. Programa político social. Es necesaria la existencia del contenido ideológico en un partido llámese doctrina declaratoria de principios, programa o plataforma política. Los ciudadanos deben agruparse en torno a principios ideológicos fundamentales comunes, postulados que contienen las bases para resolver los problemas nacionales, las necesidades populares y el mejoramiento de las condiciones de vida. El programa político del partido no debe contraerse a un período

¹³ Fayt, Carlos, *Obr. Cit.*, Pag. 3118

determinado, sino que debe asumir un carácter permanente, pues los objetivos perseguidos por el partido se encuentran vinculados a la vida nacional cuyo bienestar se procura, y no centrados en la lucha por obtener mediante ideologías flexibles el éxito de las candidaturas postuladas. Tiene como finalidad indicar a los electores los principios ideológicos de carácter político, económico y social que postula el partido. Su inexistencia conduce al clanato personal que pone en riesgo la existencia de la organización con la desaparición del líder.¹⁴

En lo personal considero que un partido político es una organización permanente de ciudadanos que busca acceder al ejercicio del poder público o influir en la toma de decisiones, en base a un programa ideológico de proyecto gubernamental.

Por último, es conveniente distinguir al partido político de otras figuras con las que a menudo suele confundirse: el grupo de presión y la asociación política

El grupo de presión es una expresión genérica con la que suele designarse a una amplia gama de organizaciones que participan en la contienda electoral en forma indirecta. No participan directamente en la conquista del poder y en ejercerlo, sino que buscan actuar sobre el poder, presionando sobre el mismo. Su objeto es la defensa de sus intereses particulares y privados. Ejemplos: los banqueros, empresarios, la prensa, el sindicato, etc.

¹⁴ Pérez Serrano, Nicolás. "Tratado de Derecho Político". 2ª. Edición. Madrid, Editorial Civitas, 1984. pag. 332.

Por su parte, la simple asociación política son grupos ocasionales, de existencia efímera o transitoria, desorganizados y sin tener una ideología definida ni un programa constructivo de gobierno. Brotan motivados por ideas de tipo personalista, surgidos de la pasión o de la ambición por el poder.

1.2 Origen

Los partidos en el sentido lato de la palabra siempre han existido en la historia de la sociedad. Su origen se encuentra en la natural forma de ser de los individuos: los que frente a un problema coinciden en forma semejante de pensar constituyen un partido¹⁵. Es decir, el partido aparece cuando ante un planteamiento existen soluciones distintas y posibilidad de discusión. Es así, como la diversidad de opiniones, discrepancias, un concepto de forma de vida diferente al resto del grupo, son suficientes para que un puñado de individuos que coinciden en la forma de pensar y actuar den origen a un partido. El partido como un hecho social se repite de forma constante a través de la Historia, llámense a estos grupos: facciones, clanes, camarillas, clubes, sectas, clientelas, etc.¹⁶

Los partidos políticos en el sentido actual del término se gestaron con la desaparición del absolutismo monárquico y el nacimiento de las instituciones parlamentarias. Aparecen cuando a los representantes electos al parlamento se les asigna una función política en la formación de la voluntad estatal. La sociedad

¹⁵ Frías, Pedro. "El Ordenamiento Legal de los Partidos Políticos", 1a. Edición, Buenos Aires, Editorial Depalma, 1944, Pag. 17.

¹⁶ Es interesante al respecto el antecedente histórico proporcionado por Lenk Newman. "Ya en las ciudades de la Grecia Clásica existían divisiones en partidos: los hombres libres se unían en grupos a favor o en contra de determinadas personalidades. Sin embargo, esto no ocurría en forma de partidos organizados sino como una unión espontánea de una clientela en torno a un patrón que se obliga a defender los intereses de sus protegidos y a cambio recibía de ellos el voto como una expresión de reconocimiento". Lenk, Kurt; Newman, Franz: Teoría y Sociología de los Partidos Políticos, 1a. Edición, Barcelona, Editorial Anagrama, 1980 Pag. 5.

era representada por una élite propuesta en razón de la amplitud de la fortuna o la formación intelectual. Estos representantes sin más gestión que su razón individual, eran portadores de la decisión general y no de la voluntad auténtica de sus electores. Al crecer las funciones y la independencia de la asamblea, sus miembros comienzan a agruparse por afinidad ideológica o vecindad geográfica para trabajar conjuntamente. La extensión del sufragio a nuevas capas de la población hizo necesaria su organización a través de comités capaces de dar a conocer a los candidatos y canalizar los sufragios en su dirección. Los grupos parlamentarios paulatinamente comenzaron a rendir cuentas a sus electores de manera más o menos regular, y a su vez recibían de ellos quejas y sugerencias que llevan al parlamento, por depender de esto la futura renovación del mandato de los parlamentarios. La relación entre grupo parlamentario y una organización de electores dio lugar a una mediación que se fue institucionalizando, surgiendo los primeros partidos políticos.¹⁷

Maurice Duverger, además, señala los partidos políticos de "creación exterior" que son aquellos formados fuera del sistema parlamentario. En este caso, el partido es establecido por una institución ya existente de distinta índole al parlamento y las elecciones que termina por conformarse como partido político. Algunos ejemplos de estas instituciones son los sindicatos, las cooperativas, los banqueros, etc.¹⁸

¹⁷ Duverger, Maurice. "Los Partidos Políticos", 9a. Reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 1984, Pag. 15-16.

¹⁸ Ibidem.

Explicaré brevemente el origen histórico en los tres primeros países en que se manifestaron los partidos políticos con mayor claridad: Inglaterra, Estados Unidos y Francia.

El primer país del mundo que conoció a estas agrupaciones en el sentido actual del término fueron los Estados Unidos. Las colonias británicas en América contaban con asambleas legislativas teniendo el derecho a participar en la formación de las decisiones. Los funcionarios del gobierno local al igual que los miembros de la asamblea recibían su mandato en elecciones censitarias. La designación de candidatos a puestos de elección no tenía lugar por procedimientos partidarios organizados; los candidatos se proponían a sí mismos o eran designados en reuniones de familias prominentes. Dentro de las asambleas se desarrollaron organizaciones de tipo partidario: una que apoyaba los intereses del gobernador y otros que estaban en contra del mismo, a los primeros se les denominó de la "corte" a los segundos del "país". También se les conoció como Tories o leales y whigs o patriotas. Más tarde, durante los años de 1775 a 1789 aparecieron dos grupos: los federalistas y los antifederalistas que únicamente mantenían opiniones diferentes sobre la constitución, pero no edificaron lo que pudiera denominarse en el término actual partido político, por carecer de estructura organizada. En 1790 aparece la primera organización verdadera de partido con motivo de las controversias sobre el programa financiero de Alejandro Hamilton. El grupo que apoyaba a Hamilton se denominó federalista, defensores de la constitución; y sus opositores los republicanos, encabezados por Tomás Jefferson, que buscaban descentralizar el gobierno y entregar su control a las masas desposeídas. Ambos grupos en 1795 contaban con una elevada organización dentro del gobierno. Hacia 1800 contaban con su propio comité dentro del Congreso, órgano que decidía la estrategia política-

legislativa a seguir en la cámara y que además designaba candidatos a la presidencia y vicepresidencia. Se crearon otras instituciones como el vocero de la cámara y comisiones legislativas, controladas por el comité del partido mayoritario. Simultáneamente surgieron organizaciones extraparlamentarias llamadas sociedades democráticas formadas por simpatizantes pro-Jefferson, cuya finalidad era provocar la elección de los republicanos. Al aumentar su organización y estructura dentro y fuera del parlamento, es cuando se configuró el partido político.¹⁹

En el país con mayor tradición parlamentaria, Inglaterra, la historia de las primeras formaciones embionarias de partido se remonta a el siglo XVII. La restauración al trono de Carlos II en 1650 constituyó el límite a su poder real y absoluto. Poco después de su regreso, Carlos II y sus ministros adoptaron secretamente medidas para asegurar el control y apoyo del parlamento al Rey. La situación se conoció y desató una airosa discusión en el seno del parlamento manifestándose dos fuerzas: los partidarios del Rey y sus opositores. Asimismo, el hecho de que el futuro heredero al trono perteneciera a la Religión Católica Romana provocó un explosivo debate de si el parlamento tenía la facultad de regular la sucesión al trono. Un grupo insistía en el derecho del parlamento a regular la sucesión, mientras que otro grupo afirmaba que ese asunto no les correspondía conocer. El primer grupo fue llamado "Whigs" y el segundo "Tories". Estos nombres solo se aplicaron a miembros individuales en base a sus puntos de vista con respecto a asuntos de la sucesión. Durante las elecciones de 1679 y 1681 ambos grupos planearon juntos las estrategias para los debates en el parlamento y campañas electorales, pero aún estaban desprovistos de

¹⁹ Martínez Gil, José de Jesús. "Los Grupos de Presión y los Partidos Políticos en México", 1a. Edición, México Porrúa, 1992, pag. 167-171.

organización. Siguieron empeñados en una lucha sobre la naturaleza del régimen, disputa que terminó en 1688 con la "revolución gloriosa" que privó al trono de toda apariencia divina.²⁰

Los dos partidos aristocráticos, Whigs y Tories, durante el siglo XVIII no tuvieron relevancia alguna fuera del parlamento y ningún tipo de organización por lo que no pueden considerarse partidos políticos. Fue con la Reform. Act. de 1832 que amplió el sufragio a los estratos industriales y comerciales, haciendo posible el acceso de éstos al parlamento para que junto con la aristocracia participaran en la gestión de los negocios públicos. Comenzaron a surgir agrupaciones con el objetivo de cumplir los postulados de la ley para la elección del parlamento, así como recoger votos a favor de los primeros diputados burgueses. Se trataba de asociaciones de notables burgueses que buscaban atraer los votos de las nuevas masas de electores. Estas asociaciones hacia fines del siglo XIX ya contaban con un alto grado de organización, a semejanza a los actuales partidos políticos.²¹

Por último, en el seno de la constituyente francesa de 1789 se remonta el origen del partido. En la primavera de 1789 comenzaron a llegar a Versalles los diputados de las provincias, de los estados generales, desorientados, los diputados de una misma región tienden a reunirse y a preparar la defensa de intereses locales. Los diputados de la región de Breton se reúnen regularmente en una sala de café. En estas reuniones se percatan de que su identidad de

²⁰ "Los principios Whigs consistían en la exigencia de la libertad política y tolerancia religiosa. El estado y la Iglesia debían separarse. Defendían con firmeza la independencia y derechos tradicionales del parlamento. Los Tories por el contrario, propugnaban por el Derecho Divino, la no resistencia, las prerrogativas". Lenk Kurt; Newman Franz: *Obr. Cit.* Pag. 9.

²¹ Bobbio, Norberto; Mantecuci Nicola. "Diccionario de Política". 6a. Edición. México, Editorial Siglo XXI, 1988, Tomo II. Pag. 1185-1187.

opiniones no se concreta únicamente a cuestiones regionales, sino además, de la problemática nacional. Adhieren a su grupo a diputados de otras provincias que compartían los mismos puntos de vista. Este grupo ideológico fue conocido como "grupo breton". Cuando la asamblea cambia de sede a la Ciudad de París, las reuniones continuaron celebrándose en el refectorio de un convento. "Con el nombre de éste debían entrar en la historia: casi todo el mundo ha olvidado al Club Bleton, pero ¿Quién no conoce al de los Jacobinos?"²²

Un proceso análogo dio origen más tarde al Club de los Girondinos. Estas organizaciones quedaron reducidas a facciones y a embriones de partidos locales. Fue hasta las elecciones de la Asamblea Nacional de 1871 cuando se desarrollaron organizaciones nacionales con las características de los partidos modernos. A principios del siglo XX los grupos burgueses y socialistas cuentan con estructura y organización, funcionando plenamente como partidos políticos.²³

1.3. Evolución del Régimen Jurídico de los Partidos Políticos

1.3.1. Prohibición.

Durante el período del estado policía y los primeros años del Estado liberal, la ley se oponía rígidamente hacia las actividades partidistas que comenzaban a manifestarse en los parlamentos. Los principales motivos de esta oposición fueron las ideas que sobre los partidos tenían los pensadores del siglo XVIII, a los que tachaban de perniciosas "facciones nocivas para la democracia".

²² Duverger, Maurice: *Obr. Cit.* Pag. 16-18

²³ Abendrot, Wolfgang; Kurt, Lenk. "Introducción a la Ciencia Política", 1a. Edición, Barcelona, Edit. Anagrama, 1968, Pag. 246-24

Madison identificaba al partido con la facción a la que definió como "cierto número de ciudadanos que estén en mayoría o minoría que actúan movidos por el impulso de una pasión o por un interés adverso a los derechos de los demás ciudadanos o a los intereses permanentes y conjuntos de la comunidad"²⁴. Igualmente, la teoría de la Representación de Jean Jacques Rosseau fue determinante al respecto.²⁵ Los partidos eran considerados cuerpos intermediarios que falseaban la voluntad general, propiciando que intereses particulares se antepusieran al interés general. Por tal motivo, la adversidad de la ley hacia los partidos tenía la finalidad de evitar que su influencia restringiera la libertad de los representantes populares ante el parlamento. Al respecto, Hegel concebía al Estado por encima de la sociedad, dividida por intereses e ideologías. El parlamento como institución Estatal debía estar al servicio de la realización de la voluntad Estatal. En consecuencia, el estado debería de garantizar a los diputados libertad de decisión; libres de toda influencia de grupos intermediarios que interfirieran en la toma de decisiones.

Las anteriores consideraciones seguramente influyeron en los legisladores que se encargaron de redactar la ley Chapellier que prohibía a "toda clase de corporaciones de ciudadanos porque limita la libertad de los individuos".²⁶

²⁴ Madison, Citado por Quintero, César. "Los Partidos Políticos y Sistemas Electorales, en Anuario Jurídico, IX México, D.F. 1982, Pag. 169.

²⁵ La teoría de la representación consiste en que el elector confiere al elegido un mandato para hablar y actuar en su representación y su nombre. En consecuencia, el parlamento al ser mandatario de la nación, expresa la soberanía nacional.

²⁶ De Andrea Sánchez, Francisco. La Renovación Política y el Sistema Electoral Mexicano, 1a. Edición, México, Porrúa, 1987, Pag. 150.

1.3.2. Tolerancia

Esta etapa corresponde al Estado liberal moderno en el curso del siglo XIX. Se caracteriza por un absoluto agnosticismo legal hacia los partidos. Las leyes omiten referirse a ellos positiva o negativamente, por considerar que sus actividades se proyectaban en el ámbito de las relaciones privadas; pues no interferían de manera alguna con las instituciones gubernamentales. Se considero suficiente que "el derecho liberal a la libertad de asociación incluyese a la libertad de organizarse políticamente".²⁷ La "Conjura del Silencio" fue propia de la ideología liberal del "laissez Passer, Laissez-Faire".²⁸

1.3.3. Reconocimiento

El reconocimiento legal de los partidos políticos comenzó a principios del siglo XX cuando impusieron su presencia en el campo de los hechos y se hizo insostenible su falta de regulación para la coherencia del ordenamiento jurídico. Además, la tendencia de convertir en normatividad lo que era proceso político, incluye a los partidos como realidad política social que el derecho debe tomar en cuenta. "Se trata de un fenómeno frecuente del reconocimiento y la legitimación por el orden jurídico de algo instituido facticamente".²⁹ Esta etapa presenta una progresiva regulación jurídica:

- a) Legislación Ordinaria
- b) Constitucionalización

²⁷ Loewenstein, Karl. "Teoría de la Constitución". 4a. Reimpresión, Barcelona, Editorial Ariel, 1986, Pag. 444.

²⁸ De Andrea Sánchez, Francisco. Obr. Cit. Pag. 152.

²⁹ García Pelayo, Manuel. "El Estado de Partidos", 1a. Edición, Madrid, Editorial Alianza, 1986, pag. 50.

c) Ley Reglamentaria

a) Legislación Ordinaria.

Las primeras referencias legales de los partidos políticos reconocieron sus funciones de grupo parlamentario y electoral. Los reglamentos internos de las cámaras regulaban a los grupos parlamentarios, a las comisiones, el escrutinio de lista, etc. Las menciones sólo se concretaban a regular ciertas facetas de la vida partidaria sin reconocerles su trascendencia político-social.³⁰

b) Constitucionalización.

La constitucionalización comprende dos etapas: indirecta y directa. La primera se presenta cuando los partidos se forman amparados en el Derecho Liberal de Asociación, consagrado como garantía individual en la mayoría de las constituciones, pero sin que expresamente se aluda a los partidos en su texto.

Por el contrario, la constitucionalización directa aparece cuando el término "partido" se incorpora al texto de la constitución. Cubre distintos niveles de normatividad, desde una simple mención, hasta un tratamiento detallado.

La constitucionalización directa aparece durante la época de la primera posguerra cuando el vocablo partido se incorpora a la constitución. Entre las causas históricas de su implantación en la Constitución se encuentra el hecho de que los estados de reciente creación en la posguerra surgieron con la intervención de los partidos al ser las únicas organizaciones sociales que

³⁰ Loewestein, Karl. Obr. Cit. Pag. 449

sobrevivieron a la guerra. Asimismo, los legisladores creadores de las nuevas constituciones eran hombres de partido, que por los nexos con estos consagraron en la Carta Magna la existencia de los partidos. También, la existencia de un gran número de partidos hizo necesaria la incorporación a la constitución del sistema electoral de representación proporcional. La Constitución de Weimar sólo nombró precariamente a los partidos políticos al exhortar a los "funcionarios públicos a ser servidores de la sociedad y no de un partido".³¹

En el primer tercio del presente siglo se carecía de métodos experimentados para asegurar el pluralismo democrático. Los partidos fascistas y comunistas aprovecharon las facilidades de la libertad constitucional y eliminaron a los restantes partidos. La recepción constitucional de los partidos políticos durante la segunda posguerra tuvo la finalidad de prevenir a los regímenes político antidemocráticos, buscando su control más que su legitimación en un intento de evitar las condiciones que originaron el totalitarismo. Se trata de simples referencias hechas con reserva que no entran al fondo del proceso político. Las primeras constituciones en incorporar este tipo de previsiones en su texto fueron la Italiana (1947), la Alemana (1949) y la Francesa (1958).

La Constitución Italiana de 1947 en su artículo 49 declaraba "todos los ciudadanos tienen el derecho de afiliarse libremente en partidos para colaborar en forma democrática en la determinación de la política nacional".

La Ley fundamental de Bonn en el artículo 21 reconoce a los partidos políticos la función de "concurrentes en la formación de la voluntad política del pueblo. Su creación es libre, su organización interna debe ser conforme a los

³¹ De Andrea Sánchez, Francisco, Obr. Cit. Pag. 155.

principios democráticos. Deben dar públicamente cuenta del origen de sus recursos".

La Carta Magna Francesa de 1958 en su artículo 4 preescribía "los partidos y grupos políticos concurren a la expresión del sufragio. Forman y ejercen su actividad libremente. Deben respetar los principios de la Soberanía Nacional y la Democracia".

Las primeras referencias se limitaron a regular la existencia de los partidos como expresión del derecho de asociación, participantes del proceso electoral y en algunos casos la prohibición al funcionamiento de un determinado partido. La excepción es la Constitución de la República Democrática Alemana que reconoció a los partidos políticos su función más importante "concurrentes en la formación de la voluntad política del pueblo".³²

La crítica a la incorporación constitucional de los partidos es en el sentido de resultar insuficientes y fragmentarias, limitadas a simples declaraciones genéricas sin regular en detalle a los partidos políticos como elementos de la vida política, su participación en las instituciones públicas y sus relaciones con la sociedad.

La constitución portuguesa de 1976 fue la primera en desarrollar sistemáticamente a los partidos políticos en 22 artículos.³³

³² Loewstein, Kart, Obr. Cit. Pag. 447.

³³ De Andrea Sánchez, Francisco, Obr. Cit. Pag. 156

Manuel García Pelayo¹⁴ interpreta la recepción constitucional de los partidos políticos desde dos puntos de vista:

- Político. Es la repulsa legal de los regimenes que los habian eliminado de la vida politica.
- Jurídico Político. Es la objetivación de un derecho público subjetivo (considerados como concretización del derecho de asociación con un fin específico: participar en el proceso democrático) o el reconocimiento de un elemento constitutivo de la estructura democrática.

c) Ley Reglamentaria

El reconocimiento de los partidos políticos no se agota con la constitucionalización sino además puede desarrollarse ampliamente en la legalidad ordinaria. La reglamentación de los partidos políticos significó aceptarles caracter de persona jurídica con sus respectivos derechos y obligaciones. La ley reglamentaria define los límites a su libertad de actuación, los protege frente al Estado y los salvaguarda de los excesos de la libertad democrática.

La reglamentación de los partidos políticos debe supeditarse a una constitucionalización precisa y extensa para evitar que la ley desvirtue el espíritu de la constitución. Así debe regularse en detalle su constitución, su registro,

¹⁴ García Pelayo, Manuel, *Obr. Cit.* Pag. 50-53

Manuel García Pelayo³⁴ interpreta la recepción constitucional de los partidos políticos desde dos puntos de vista:

- Político. Es la repulsa legal de los regímenes que los habían eliminado de la vida política.
- Jurídico Político. Es la objetivación de un derecho público subjetivo (considerados como concretización del derecho de asociación con un fin específico: participar en el proceso democrático) o el reconocimiento de un elemento constitutivo de la estructura democrática.

c) Ley Reglamentaria

El reconocimiento de los partidos políticos no se agota con la constitucionalización sino además puede desarrollarse ampliamente en la legalidad ordinaria. La reglamentación de los partidos políticos significó aceptarles carácter de persona jurídica con sus respectivos derechos y obligaciones. La ley reglamentaria define los límites a su libertad de actuación, los protege frente al Estado y los salvaguarda de los excesos de la libertad democrática.

La reglamentación de los partidos políticos debe supeditarse a una constitucionalización precisa y extensa para evitar que la ley desvirtue el espíritu de la constitución. Así debe regularse en detalle su constitución, su registro,

³⁴ García Pelayo, Manuel, *Obr. Cit.* Pag. 50-53

derechos y obligaciones, prerrogativas, sus órganos, el vínculo con los militantes, el financiamiento, etc.

El maestro Humberto Quiroga Larie³⁵ considera que la reglamentación de los partidos tiende a ejercer el control que permita la permanencia de las **condiciones del Estado democrático**. El control normativo presenta las siguientes variantes:

- a) Control represivo. (No persigan fines delictivos, no sean ilícitas sus actividades, etc).
- b) Control estructural o funcional interno (libertad de los militantes, democracia interna en los procesos de selección de candidatos, igualdad de oportunidades, publicidad de los recursos, etc).
- c) Control electoral o cláusulas restrictivas (regulación precisa de la elección de candidatos por el partido, elección de candidatos a cargos públicos, primarias abiertas, etc).
- d) Control preventivo (autorización previa, registro ante un organismo electoral, etc).
- e) Control ideológico (prohibición a la doctrinas comunistas, socialistas, nacional socialista, nazis, racistas, religiosas, etc).

³⁵ Quiroga Larie, Humberto. "Regulación Legal de los Partidos Políticos", en Revista del Colegio de Abogados de la Plata año XXIV, No. 42, enero-junio 1982. Argentina Pag. 46-66.

- f) Control programático (sometimiento de los partidos a ajustar sus actividades a los principios democráticos, respeto a la constitución, expresar su adhesión al sistema republicano federal representativo, plural, etc.).

La República Federal Alemana fue el primer país del mundo en reglamentar a los partidos políticos en el año de 1967.³⁶

1.4. La Conformación de los Partidos Políticos.

1.4.1. Partidos de Conformación Directa e Indirecta.

La presente clasificación atiende a las relaciones de los partidos políticos con los particulares y las organizaciones sociales.

Los partidos políticos de conformación directa son aquellos que admiten la adhesión individual de sus militantes. El individuo manifiesta expresamente su intención de integrarse al partido firmando una boleta de adhesión y pagando una cuota regularmente.

Por el contrario en los partidos con estructura indirecta la relación con sus partidarios se realiza a través de una organización intermedia. Esta organización está constituida por la unión de grupos sociales de base. Son ejemplos de los grupos de base: el sindicato, la cooperativa, la sociedad mutualista, clubs de periodistas, etc. De tal manera que el individuo "no es miembro de un partido

³⁶ De Andrea Sánchez, Francisco, Obr. Cit. Pag. 50-53

propiamente hablando... es miembro de un grupo social que se adhiere colectivamente al partido".³⁷

Existen dos modalidades de conformación indirecta:

- a) El partido se constituye por organizaciones de base de una clase social única.
- b) El partido se conforma de grupos de base que reúnen a clases sociales diferentes, cada uno de las cuales conserva su organización propia (ejemplo: Partido Católico Belga).

La organización intermedia recauda las cuotas de sus afiliados para hacerlas llegar después al partido. Facticamente, ambas formas de conformación de los partidos no operan de forma pura, sino que coexisten. En México el PRI es el caso más ilustrativo de la conformación mixta, porque además de las adhesiones directas de sus partidarios se afilian distintas organizaciones que conforman sus tres sectores: obrero, campesino y popular.

1.4.2. Partidos de Clase y Pluriclasistas.

Los partidos políticos de conformación clasista representan los intereses de una sola clase social, reclutando y reclamando el poder para los individuos que pertenezcan a dicha clase. En consecuencia reclutan a sus miembros entre las organizaciones que representan al estrato social en cuestión.

³⁷ Duverger, Maurice, Obr. Cit. Pag. 35-36

En cambio, los partidos pluriclasistas reclutan a sus partidarios entre las diversas clases sociales. Se identifican sus miembros por propósitos comunes. El trabajo partidista se extiende a las distintas organizaciones sociales, obreras, campesinas, profesionales, etc.³⁸

1.4.3. Partidos de Cuadros y de Masas.

Los partidos de cuadros son aquellos movimientos de personalidades prominentes que gozan de influencia moral e ingresos medios o superiores que les permite ayudar a sufragar los gastos de las actividades partidistas y electorales. Es decir, importa más la calidad de los militantes antes que la cantidad. Los partidos de cuadros surgieron en el escenario político en el siglo pasado, encarnados en notables burgueses. Por tal motivo agrupaban a un número bastante restringido de personas que concretaban su actividad a los periodos electorales. No pretendían afiliar a amplios grupos de población sino de atraer grandes números de votos a partir de las personalidades seleccionadas como candidatos del partido. El vínculo disciplinario no existe y la ideología es demasiada vaga. Estos partidos desaparecieron con la creación de los partidos de masas.³⁹

Por el contrario, los partidos de masas son aquellos que reclutan a un gran número de miembros de los estratos más diversos de la población. Surgen a fines del siglo XIX con la ampliación del sufragio, y se integran a la vida política grandes masas de trabajadores y obreros. Al constituirse como organización permanente busca encuadrar el mayor número de personas posibles a través de

³⁸ Andrade Sánchez, Eduardo, *Obr. Cit.* Pag. 108-109

³⁹ Bobbio, Norberto; Mantecucci, Nicola, *Obr. Cit.* Pag. 1184-1185

un proceso de adhesión formal. La necesidad de educar políticamente a las masas, de propaganda y del trabajo organizado implica la necesidad de personal calificado debidamente retribuido. La falta de notables (industriales, banqueros, etc) en sus filas del partido de masas, fue sustituida por las aportaciones económicas regulares (cuotas) de la mayoría de los militantes.⁴⁰

Los partidos de masas proponen plataformas amplias y flexibles que satisfacen un gran número de necesidades, así como la solución de los diversos problemas sociales. Por esta razón, se les conoce también con el nombre de partidos "atrapa todo".⁴¹

1.5. Los Sistemas de Partidos

Los partidos políticos como elementos indispensables en la vida democrática del estado moderno interactúan con el medio económico, político y social. Estas relaciones crean el esquema de actuación de los partidos denominado "sistema de partidos".

El maestro argentino Segundo Quintana conceptualiza al sistema de partidos como "la forma y modalidades de la competencia por el poder político y atiende no solamente al número de partidos, sino también a su existencia o inexistencia, a la naturaleza y caracteres de los partidos, así como a la forma de su concurrencia".⁴²

⁴⁰ Duverger, Maurice, *Obr. Cit.* Pag. 93-97

⁴¹ Bobbio, Norberto; Mantecucci, Nicola, *Obr. Cit.* Pag. 1184-1186.

⁴² Quintana Linares, Segundo. "Sistemas de Partidos y Sistemas Políticos", 1a. Edición, Buenos Aires, Editorial Plus Ultra, 1976, Pag. 418.

La competencia por el poder político es el criterio para clasificar al sistema de partidos en dos grupos, según existan varios partidos que se disputan al electorado o bien admita únicamente la existencia de un partido que representa los intereses de la colectividad nacional. A los primeros se les denomina sistemas competitivos y a los segundo sistemas no competitivos. A su vez los sistemas competitivos se les subclasifica en bipartidista, multipartidista y de partido dominante

1.5.1. Sistema Bipartidista.

El sistema bipartidista reúne un elevado número de intereses en dos partidos políticos principales. Es decir, alrededor de dos corrientes políticas se agrupan numerosos grupos de interés. Ambos partidos enfrentan posiciones antagónicas fundadas en dos visiones distintas de la sociedad. En la práctica se reparten los asientos parlamentarios, uno de ellos se asegura la totalidad del gobierno, el otro se limita a expresar libremente las críticas desde la oposición.

El bipartidismo además de ofrecer dos opciones perfectamente definidas plantea la posibilidad de que dos partidos se alternen en las funciones gubernamentales. El sistema bipartidista facilita la agregación y la conciliación de intereses, teniendo la certeza el elector que al emitir su voto no solo manifiesta una preferencia a tal o cual partido, sino que además está eligiendo quien habrá de gobernar. El sistema bipartidista asegura que por lo menos uno de los partidos obtenga una mayoría absoluta y el control del gobierno.⁴³

⁴³ Charlot, Jean. "Los Partidos Políticos", 1a. Edición, México. Editorial Hispánicas, 1987, Pag. 147.

Karl Deutsh señala que el sistema bipartidista ofrece el doble de oportunidades de participación política porque "el número de activistas políticos y líderes potenciales, el número y variedad de grupos de interés son mucho mayores". Así, cada uno de los partidos es un equipo completo de líderes potenciales.⁴⁴

Para Mauricio Duverger el bipartidismo tiene su origen en el carácter natural de pensar de forma dualista en que se presentan de ordinario las opciones políticas. Señala que toda política implica una selección entre dos tipos de soluciones contrapuestas simétricamente (izquierda-derecha, liberal-conservador, federal-centralista, etc).⁴⁵

El bipartidismo como sistema político se encuentra presente en los países anglosajones: Inglaterra, Estados Unidos, Irlanda, Nueva Zelanda, etc.

1.5.2. Sistema Multipartidista.

El sistema multipartidista o pluripartidista supone la existencia de tres o más partidos capaces de lograr una participación importante en la representación nacional. Es el reflejo de la variada conformación social y de intereses que se organizan políticamente para intervenir en la actividad electoral. Existen además otros factores que dan origen al multipartidismo: étnico, racial, religioso, etc. Es decir, carece de orden unificado y centralizado de las ideas, dividiéndose la opinión en grupos numerosos.

⁴⁴ Deutsh Karl. "Política y Gobierno". 1a. Edición. Madrid, Fondo de Cultura Económica, 1985, Pag. 74-77.

⁴⁵ Duverger, Maurice, Obr. Cit. Pag. 243

El politólogo francés Maurice Duverger formuló una ley sociológica para explicar el pluripartidismo sosteniendo que el sistema electoral de la representación proporcional tiende a la formación del sistema de partidos múltiples.⁴⁶

La existencia de varios partidos de fuerzas similares atenta contra la estabilidad del sistema de gobierno porque cada partido transmitirá únicamente los intereses del pequeño grupo que representa, tratando de imponer aquellas medidas que le convienen. (Multipartidismo Integral)

Los partidos políticos contendientes al repartirse los votos de forma fragmentada impiden la formación de una mayoría estable en el gobierno, obligando a los partidos políticos pequeños a recurrir frecuentemente a las alianzas.

La lucha electoral entre varios partidos además de confundir al elector hace que al emitir su voto por un partido sólo exprese su preferencia más no necesariamente esté eligiendo al futuro gobierno.⁴⁷

Por su parte, el multipartidismo atenuado implica la presencia de grandes formaciones políticas de fortaleza más o menos similar que permite una fragmentación menor de la opinión fomentando cierta estabilidad gubernamental.⁴⁸

⁴⁶ Duverger, Maurice, Obr. Cit. Pag. 256-264

⁴⁷ Charlot, Jean. Obr. Cit. Pag. 256-264

⁴⁸ Ibidem

1.5.3. Sistema de Partido Dominante

El sistema de partido dominante es aquél en que un sólo partido político ejerce el predominio sobre los demás. El término dominante es empleado en tanto indica el ejercicio efectivo del poder sin por ello disponer del monopolio de Derecho. El partido dominante es un partido mayor que los demás, que durante un período largo de tiempo obtiene una constante ventaja electoral sobre sus oponentes. Aunque no logre alcanzar la mayoría absoluta de los sufragios cuenta con una considerable mayoría relativa que le permite la orientación del gobierno. El carácter de "dominante" está determinado por la capacidad de dirección del gobierno y no únicamente por un alto porcentaje de votos obtenidos.⁴⁹

El partido dominante legitima y salvaguarda su posición hegemónica al coexistir con otros partidos; característica que lo distingue del partido único que basa su monopolio de poder en la represión de formaciones políticas.

La existencia del partido dominante favorece la estabilidad gubernamental en aquellos países en que las profundas desigualdades económicas, políticas, sociales e ideológicas conducen a la crisis y la inestabilidad.

En lo ideológico, el partido dominante sustenta una comunidad de valores bastante amplia para reunir un máximo de simpatizantes.

Se distingue también otra variedad: el partido ultradominante. Se caracteriza porque obtiene regularmente la mayoría absoluta de los sufragios,

⁴⁹ Charlot, Jean, *Obr. Cit.* Pag. 233

gozando de una hegemonía no deriva de una disposición legal sino de la correlación de las fuerzas sociales en el representadas.

Los partidos de oposición coexisten con efectos de mecanismos de control respecto a las medidas tomadas por el partido mayoritario. La función de la oposición se reduce a la simple expresión.⁵⁰

1.5.4. Sistema de Partido Único o no Competitivo.

El sistema de partido único o no competitivo es aquél donde existe la prohibición formal de toda agrupación política que no sea aquella reconocida por el estado. El partido único es el poseedor del monopolio legal de la actividad política.

El partido único generalmente nace en un ambiente plural siendo partido de oposición; una vez que alcanza el poder político suprime toda oposición y persigue todo intento de organización política. La creación de partidos políticos es castigada como delito.

Históricamente, la incorporación de las masas a la vida política tuvo como consecuencia la decadencia de las élites sociales tradicionales. Al no poder gobernar las masas por sí mismas, el partido político tiene como objeto la formación de jefes políticos capaces de dirigir al país, de crear una clase dirigente, de forjar a la nueva élite política.⁵¹

⁵⁰ Schahshreider, E. "Régimen de Partidos", 1ª Edición, Madrid, Editorial Tecnos, Pág. 189.

⁵¹ Duverger, Maurice, Obr. Cit. Pág. 283-289

El carácter de único y oficial permite al partido controlar todos los órganos del Estado. La propaganda es el instrumento eficaz utilizado por el partido para "moldear la opinión, para formarla, para dirigirla".⁵²

En el aspecto ideológico no todos los partidos únicos adoptan la misma doctrina. Mauricio Duverger distingue por su doctrina a los dos grandes partidos únicos de la historia: comunista soviético y fascista.

El Partido Comunista Soviético es consecuencia de la unidad social. Se estima que al haberse suprimido las diferencias de clases, el pluripartidismo es inútil toda vez que al Estado de una clase debe corresponder el partido de una clase o único.⁵³

En cambio, el partido fascista sustenta su carácter de único del reflejo de la unidad nacional. El argumento empleado es que el pluralismo democrático deforma el interés general en una lucha de intereses particulares falseando la voluntad general en un fraccionamiento de voluntades por lo que es necesario suprimir a los partidos políticos en aras del bien público.⁵⁴

Es interesante la distinción hecha por Karl Deutsch entre sistemas de partido único totalitario y autoritario. En el primero el gobierno controla a todas las organizaciones públicas (sindicatos, deportivos, clubes, etc.), los medios de comunicación, la educación, la cultura, la recreación y el esparcimiento. El

⁵² *Ibidem*

⁵³ *Ibidem*

⁵⁴ *Ibidem*

gobierno interviene en todos los niveles de la vida pública y privada. Ejemplos: comunista, soviético, fascista, alemán, italiano, etc.⁵⁵

El partido único autoritario se caracteriza por conferir el monopolio político formal al partido gobernante, conviviendo con otros grupos de interés bien establecidos con potencialidades políticas (terratenientes, industriales, militares) y respetando la vida privada de los ciudadanos. Ejemplos: La España de Franco, La Argentina Peronista.

1.6. Naturaleza Jurídica de los Partidos Políticos.

Los partidos políticos se asemejan a una asociación jurídica por contener sus elementos: una pluralidad de individuos, una organización estable, una finalidad (de carácter político) y un vínculo jurídico. Asimismo, se manifiesta como una institución por reducir a la unidad de elementos personales, materiales e ideológicos que lo componen.

El partido político como organización social institucional se dota de un ordenamiento jurídico (estatutos) y sus miembros se vinculan por una relación jurídica que los sujeta al poder de voluntad común.⁵⁶

Respecto a la personalidad jurídica de los partidos políticos se considera excepcional, pues en algunos casos a pesar de la existencia de ordenamientos jurídicos propios del partido se encuentran sujetos al reconocimiento como tal por

⁵⁵ Deutsh W. Karl, *Obr. Cit.* Pag. 73

⁵⁶ Xifras Heras, Jorge. "La Función de los Partidos Políticos", *Revista Pensamiento Político*, México, D.F., Volumen V, No. 17. Septiembre 1970, Pag. 103-105.

el estado, o bien se encuentran sujetos a registro o control por un órgano del Estado.⁵⁷

Por último, los partidos políticos son considerados con el carácter de personas de Derecho Público no estatales. El motivo es que por ser intermediarios de la Sociedad y del Estado realizan tareas auxiliares de los órganos estatales, colaborando en la formación y designación de dichos órganos fomentan la integración de la voluntad popular y controla las actividades de los poderes públicos.⁵⁸

1.7. La Función de los Partidos Políticos.

La función es la actividad referida a un fin. El Partido Político tiene la finalidad de ejercitar el poder público, el control gubernamental o la realización de una acción política eficaz. Las actividades o funciones orientadas a esta finalidad son:

- a) Permite a los ciudadanos participar en la gestión de los asuntos públicos. El partido actúa como intermediario de la sociedad y el gobierno. Al encuadrar a un conjunto de individuos los coordina y los funde con miras a una acción común.

- b) Actúa como representante de la voluntad popular. El partido político es portador de los sentimientos, aspiraciones e ideas de una fracción de

⁵⁷ *Ibidem*

⁵⁸ Quiroga Laric, Humberto, *Obr. Cit.* Pag. 42-43

ciudadanos. La ideología del partido debe corresponder a la voluntad general de sus militantes para que no pierda su influencia.

- c) Son instrumentos de educación política. La concepción individual de los militantes es confrontada con las tesis, doctrinas y programas del partido. La conciencia y educación política de las masas es llevada a través de la propaganda.
- d) Polarizan las ideas e intereses de la sociedad. Los partidos políticos son portadores de los sentimientos, aspiraciones e ideas de un grupo de ciudadanos. Encuadran electores que representan una misma corriente de opinión, los organiza, los educa y los informa políticamente.
- e) Selecciona a los candidatos a puestos de elección popular. Es una de las funciones más importantes del partido. De entre sus miembros selecciona democráticamente a aquéllos capaces de representar a su partido en las elecciones y ganar la confianza del cuerpo electoral.
- f) Son censores de la opinión pública. Por tal motivo, funcionan como contrapesos de poder porque contribuyen a impedir o atenuar los abusos de los gobernantes.
- g) Canalizan las presiones y agitaciones sociales de forma pacífica, funcionan como válvula de escape por permitir a la sociedad desahogar sus pasiones y rencores de manera pacífica lo que permite mantener la estabilidad político-social.

- h) **Colabora en el desarrollo de las actividades electorales.** Los partidos contribuyen a la preparación y organización de las elecciones, designando a candidatos a puestos de elección popular, concientizando al cuerpo electoral a través de la propaganda, interviniendo en el proceso electoral, etc.

- i) **Realiza actividades administrativas.** Estas actividades están encaminadas a la conservación del partido, en su estructura interna. Para tal efecto necesita cubrir los gastos de los recursos materiales y humanos al servicio del partido. Es decir, son necesarios los medios económicos para llevar a cabo su acción.

2. CAPITULO II. LOS PARTIDOS POLITICOS EN MEXICO

2.1. Epoca Independiente.

El colonialismo español deshumanizado a que fue sometido México durante tres siglos sembró el descontento en las masas populares. Durante la Colonia, el monarca español gozaba de autoridad absoluta, no existiendo entre la población opinión o injerencia en los negocios públicos. El pueblo carente de derechos se encontraba sometido a la total servidumbre, además de ser discriminados en la ocupación de puestos públicos. La opresión material e ideológica se hizo insostenible estallando la Rebelión en 1810. El movimiento lo encabezaban letrados criollos influenciados por las ideas de ilustración y de enciclopedismo francés que motivó su espíritu de libertad e independencia hacia la Corona Española.

Durante la guerra de Independencia se manifestaron dos tendencias: realista e insurgente. Los primeros pugnaban por la defensa del régimen colonial, sus instituciones y sus privilegios mientras que la segunda aspiraba a la creación de una nación independiente y soberana.

Declarada en 1821 la separación formal entre España y México, se advertía un interés en la población por participar en la organización política y jurídica del país.

En los cortos años del Imperio (1822-1823) las tendencias políticas tuvieron la finalidad de apoyar o atacar a la persona del General Agustín de

Iturbide. Estas tendencias fueron los Iturbidistas, los borbones y los Republicanos.⁵⁹

Los borbones o Monárquicos consideraron lesiva a sus intereses la declaración de Independencia, exigían el cumplimiento de los Tratados de Córdoba para que un miembro de la Casa Borbona asumiera la Corona Mexicana. Sus simpatizantes eran españoles, viejos militares realistas y descendientes políticos del régimen colonial que perdieron sus fueros económicos y privilegios heredados.⁶⁰ Por su parte, los Republicanos anhelaban la implantación de un sistema republicano federal, suprimiendo toda influencia hispánica. Se declararon contrarios a Iturbide al que consideraban el hombre menos idóneo para ocupar el ejecutivo y mucho menos para ser considerado Emperador.

Reemplazado el Imperio por la República, las tendencias republicana y monárquica se encontraron frente a frente discutiendo la primera constitución federalista (1823). Influenciados por la Ideología europea y norteamericana en pensamiento político adoptaron dos nuevas posturas: por un lado los republicanos o "partido de cambio o de progreso" exigía un gobierno federal, la ocupación de bienes del clero y la separación de la Iglesia-Estado; por su parte los monárquicos o "partido del orden" simpatizaban con el orden público, religión y un gobierno central.⁶¹

⁵⁹ Fuentes Díaz, Vicente. "Los Partidos Políticos en México", 3a. Edición, México, Editorial Altiplano, 1971, Pag. 16.

⁶⁰ *Ibidem*, Pag. 19

⁶¹ Garrido, Luis Javier. "El Partido de la Revolución Institucionalizada: La Formación del Nuevo Estado Mexicano, 6a. Edición, México, Editorial Siglo XXI, 1991, Pag. 33.

Ambas tendencias se agruparon en las únicas organizaciones políticas de la época: la masonería. La masonería eran sociedades secretas organizadas jerárquicamente en las que se discutían los asuntos públicos. Los partidarios del progreso se reunían en la logia masónica del Rito Yorkino bajo la dirección de Vicente Guerrero y Lorenzo de Zavala. Mientras los partidarios del orden se agruparon en las logias masónicas del Antiguo Rito Escocés al frente de Nicolás Bravo.⁶²

Las logias Escocesas y Yorkinas sostuvieron posturas irreconciliables. El entonces Presidente Constitucional, Don Guadalupe Victoria, con el objeto de atenuar las violentas fricciones de las logias, fundó su propia logia denominada "Del Aguila Negra" en un intento de polarizar los opuestos intereses. Dicho intento no próspero.⁶³

Las logias yorkinas se extendieron a los Estados cobrando cada vez mayor fuerza frente a sus adversarios. Ante esta situación, los escoceses adoptaron la estrategia de combatirlos periodísticamente sin el éxito deseado, después por la vía de las armas. En diciembre de 1827, en Otumba, Mex. una rebelión escocesa acaudillada por el Coronel Manuel Montañó, exigió la extinción de las logias y la expulsión de Mr. Poinsett como supuesto dirigente de los Yorkinos. Nicolás Bravo en Tulancingo, recogió esa bandera y la presentó como reclamo nacional. Ambos levantamientos fueron derrotados militarmente por el gobierno de Guadalupe Victoria con apoyo de los Yorkinos. Los Yorkinos alcanzaron su auge durante la administración del General Vicente Guerrero. Pero los constantes levantamientos y excesos de ambos grupos, crearon entre la población un

⁶² González Blackaller, Ciro; Guevara Ramírez, Luis. "Historia de México", 11a. Edición, Mexico, Editorial Herrero, 1972, Pag. 294-295.

⁶³ Garrido, Luis Javier, Obr. Cit. Pag. 31.

sentimiento de desprestigio y repudio hacia la masonería. El desacreditamiento de las logias condujo a su debilitamiento y a la pérdida de fuerza que tuvieron en un principio.⁶⁴

El régimen progresista de Vicente Guerrero fue depuesto por Anastacio Bustamante, quien desató una brutal hostilidad en contra de la masonería, dejándola inactiva y sin dirigentes. Este fue el final de la masonería como forma de organización política, sin llegar a ser partidos políticos por su carencia de programas definidos y organización estable.

2.2. Epoca Centralista.

La administración del general Anastacio Bustamante se caracterizó por la concentración de toda fuerza política, económica y militar en su persona. Además, reprimió duramente toda manifestación, actividad, propaganda o intento de organización ciudadana. Al poco tiempo de asumir la presidencia, el descontento popular se desató en el país, iniciándose de nueva cuenta la guerra civil.

En el campo político, la opinión seguía dividida en dos tendencias: centralista y federalista. El centralismo se identificaba con la vieja estructura virreinal y sus privilegios, apoyaban el gobierno absolutista de Anastacio Bustamante, la concentración en una sola autoridad del poder político, económico y militar; así como la intolerancia religiosa e ideológica. Su principal aliado fue el clero.

⁶⁴ *Ibidem.*

Contrariamente, los federalistas simbolizaban el cambio social, aspiraban a la renovación de la libertad política, la reinstalación de la República Federal Liberal, la separación de la Iglesia-Gobierno y el respeto a los gobiernos de los estados. Su principal exponente fue Valentín Gómez Farías.⁶⁵

En 1833, la tentativa federalista de reformar la estructura colonial fue frenada por el levantamiento de los centralistas al frente de Antonio López de Santa Anna quienes se apoderaron del gobierno. Santa Anna ocupó la presidencia mientras que la vicepresidencia era ocupada por Valentín Gómez Farías. En el período de 1834-1846 el centralismo alcanzó su apogeo.

Los federalistas que no tenían una organización en todo el país, luchaban en grupos aislados y seguían reuniéndose de forma cautelosa en las reducidas logias yorkinas que tomaron el carácter de reuniones de conspiración.⁶⁶

La Constitución Federal de 1824 fue sustituida en 1836 por una Constitución Republicana Democrática Centralista. Esta servía de manera eficaz a los intereses de la oligarquía privilegiada apoyada por el clero y el ejército. En los meses siguientes a su promulgación se manifestó el descontento generalizado, que sirvió de pretexto a las políticas expansionistas de los E.U. quien alentó a la provincia Texana a declararse Independiente; así como la famosa Guerra de los Pasteles contra Francia. Estos acontecimientos ahondaron las divisiones entre centralista y federalistas.⁶⁷

⁶⁵ García Ruiz, María de Lourdes. "La Participación Ciudadana en las Decisiones Política-Administrativas del Estado Mexicano", 1a. Edición, México, Edit. M.G. Castañón, 1985, Pag. 150-155.

⁶⁶ Garrido, Luis Javier, *Obr. Cit.* Pag. 23

⁶⁷ Cue Canovas, Agustín. "Historia Social y Económica de México 1521-1854", 23a. Edición, México, Editorial Trillas, 1982, Pag. 331-332.

En 1843 se expidió una nueva Constitución Centralista bajo la denominación de "Bases de Organización Política de la República Mexicana" que reestructura de forma absoluta el gobierno central en beneficio de Santa Anna.

A partir de este momento, los federalistas que si bien tenían el propósito común de restaurar el régimen establecido en la constitución de 1824, se diferenciaron en los medios por los que pretendían alcanzar su propósito. Los federalistas "Puros" de tendencia radical eran partidarios de la acción violenta por la vía armada. A su vez federalistas "moderados" pretendían restaurar la República Federal por el camino del diálogo, la transacción o de avances parciales.⁶⁸

Las discrepancias entre federalistas hizo crisis en 1847 con motivo del debate en el Congreso respecto del decreto de ocupación de bienes eclesiásticos iniciativa del entonces Vicepresidente Valentín Gómez Farías. Esta iniciativa provocó que las diferencias entre federalistas puros y moderados se agudizaran. Los puros apoyaban la política confiscatoria sin contemplaciones; los moderados, la postura de la negociación y el entendimiento con la Iglesia.⁶⁹

En consecuencia, los federalistas perdieron fuerza gracias a la falta de unidad entre sus integrantes. Los centralistas y federalistas sólo fueron dos tendencias de pensamiento sin que puedan considerarse partidos políticos en la connotación que hoy se les da. Carecían de programas estables, organización de sus miembros, características de los actuales partidos.

⁶⁸ *Ibidem*

⁶⁹ Fuentes Díaz, Vicente, *Obr. Cit.* Pag. 50.

2.3. Epoca de la Reforma.

A mediados del siglo XIX federalistas y centralistas cambiaron de denominación por el de liberales y conservadores. Ambos seguían sustentando las mismas posturas frente a la forma de Organización Política del País. Las logias que habían sido el principal centro de discusión de los asuntos de interés general, seguían operando pero con carácter secreto y conspirativo. Solo fue accesible a grupos selectos por su nivel cultural y relaciones sociales, siendo excluidos la gran mayoría de la población analfabeta y oprimida. Los liberales que aún conservaban la costumbre de reunirse en las logias, crearon el Rito Nacional Mexicano con la finalidad de darle un carácter nacionalista suprimiendo la antigua denominación de Rito Yorkino.⁷⁰

Ante la total anarquía que vivió el país en estos años, la figura de Santa Anna parecía ante los ojos de liberales y conservadores como la única persona capaz de gobernar en tal situación. En abril de 1853 asumió por última ocasión la presidencia. En su administración suspendió la constitución de 1846 y en su lugar reimplantó la dictadura centralista y la represión. El descontento fue en aumento al grado que el régimen dictatorial se hizo odioso incluso para algunos conservadores.

Los liberales al frente del General Juan Alvarez proclamaron en Guerrero el Plan de Ayutla desconociendo al Dictador. Después de un año de lucha derrocaron al Régimen Santa Annista.⁷¹

⁷⁰ Fuentes Díaz, Vicente, *Obr. Cit. Pag. 54-55*

⁷¹ González Blackaller, Ciro; Guevara Ramírez, Luis, *Obr. Cit. Pag. 333-335.*

El General Alvarez asumió interinamente la Presidencia, nombrando a su gabinete entre los liberales puros con excepción del Moderado Ignacio Comonfort.

En el seno del Partido Liberal existieron disputas entre Comonfort y el grupo de moderados con los puros. Los desajustes y presiones fueron la causa por la que Alvarez cedería a sus compañeros de partido, los moderados, la Presidencia.

Fue convocado el Congreso Constituyente por Ignacio Comonfort, resultando electos una mayoría de Diputados Liberales de Tendencia Pura, participando moderados y conservadores. La nueva Constitución fue condenada enérgicamente por el clero que rechazaba todo intento de obra reformista por considerarla insulto a la religión. De conformidad con la recién aprobada constitución se convocó a elecciones presidenciales. En el país surgieron clubes políticos para apoyar la candidatura de los distintos aspirantes. Fue electo Presidente el General Comonfort.⁷²

La reacción del clero, las críticas de los conservadores y el propio desagrado hacia las leyes radicales acabaron por cambiar el parecer de Comonfort que con carácter vacilante desautorizó la constitución que había prometido cumplir, ordenó la encarcelación de líderes puros y formuló un nuevo estatuto de gobierno de tendencia conservadora.

Alentados por este acto de cobardía, los conservadores bajo la dirección de Felix Zuloaga se levantaron en armas en Tacubaya bajo el grito "Religión y

⁷² Ibidem

Fueros" Ante los hechos violentos, Comonfort huyó al extranjero dejando en manos de los conservadores la capital del país, quienes nombraron a Félix Zuloaga, Presidente Interino. El Lic. Benito Juárez , Presidente de la Suprema Corte con Comonfort consideró su deber constitucional tomar la dirección del poder ejecutivo. Esto desató nuevamente la guerra civil entre liberales y conservadores durante tres años.⁷³

Era crítica la situación del ejército liberal por la falta de recursos para mantenerlo. Fue entonces cuando el Presidente Juárez dió el golpe contra el clero decretando el despojo de los bienes económicos que poseía y la prohibición de intervenir en asuntos de carácter civil. Estas leyes fueron llamadas de Reforma.

Gracias al apoyo popular en 1861 triunfó la Bandera Liberal restableciendo la constitución de 1857 e incorporando las leyes de Reforma. Inmediatamente se convocó a integrar el Congreso y a elección Presidencial. Nuevamente, surgieron clubes políticos para apoyar la candidatura de los aspirantes. El Congreso declaró electo Presidente a Juárez. La situación del país era dramática, continuaban los levantamientos armados y las arcas nacionales mermadas por la guerra; obligó a Juárez a decretar la suspensión provisional en el pago de la deuda externa. Los conservadores mexicanos radicados en Francia aprovecharon la ocasión para promover la intervención armada contra el gobierno liberal Juarista.⁷⁴

⁷³ *Ibidem*.

⁷⁴ González Blackaller, Ciro; Guevara Ramírez, Luis, *Obr. Cit.* Pag. 343-352

El ejército Francés tomó la Ciudad de México en junio de 1863, y procedió a instalar una Junta de Notables conformado por sus aliados conservadores y el clero. La Junta de Notables acordó traer al Archiduque Maximiliano de Habsburgo a gobernar el "Imperio Mexicano". En junio de 1864 Maximiliano asumió la "Corona Mexicana" y no tardó en indisponerse contra las presiones del clero y de los reaccionarios, pues él simpatizaba con la ideología liberal. Los liberales al frente de Juárez triunfaron en 1867. Se restableció la República y se consolidó la Reforma. Los conservadores fueron aniquilados y el poder del clero quebrantando.⁷⁵

La Corriente Liberal victoriosa se dividió en tres tendencias: Juarista, Lerdistista y Porfirista. Las diferencias estribaban en que la corriente Juarista simbolizaba al gobierno de la legalidad prominentemente civil. Los Porfiristas defendían los intereses de los jefes militares surgidos en los años de lucha. Además, las declaraciones de Juárez de reducir el mínimo de efectivos del ejército a los que consideraba innecesarios en el período de paz que comenzaba a gestarse. Los jefes militares sintieron afectados sus intereses y reclamaron posiciones dentro de la estructura del nuevo gobierno. Los lerdistas oscilaban entre las dos corrientes anteriores según su conveniencia, aunque se identificaba con Juárez frente a la ambición de los militares, pues al fin y al cabo era miembro del gobierno civil.⁷⁶

Con ocasión de las elecciones de 1871 se establecieron clubes políticos para apoyar la candidatura de Juárez. En octubre el Congreso declaró reelecto Presidente a Juárez. El General Porfirio Díaz que ambicionaba la Presidencia por

⁷⁵ *Ibidem.*

⁷⁶ Fuentes Díaz, Vicente, Obr. Cit. Pag. 62-65

considerarse con los méritos suficientes se pronunció en la Hacienda de la Noria, Oaxaca, en contra del Gobierno Juarista. El movimiento fue aplastado y obligó a Díaz a retirarse momentáneamente de la vida pública.

A la muerte de Juárez en 1872, Don Sebastián Lerdo de Tejada asumió interinamente y después en definitiva la Presidencia. En las elecciones de 1876 Lerdo buscó la reelección siendo favorecido con el voto popular. Pero el Lic. Iglesias, Presidente de la Suprema Corte desconoció las elecciones alegando que carecían de legitimidad por el escaso número de votantes, declarándose Presidente interino. Se sostuvo por las armas en Guanajuato. Mientras, el General Díaz levantado en armas proclamó el Plan de Tuxtepec contra el Gobierno Lerdista y adoptó la Bandera de la "No Reelección".⁷⁷

Derrotadas las fuerzas lerdistas en Tecuac, el Presidente Lerdo y sus Ministros huyeron al extranjero. El 24 de noviembre de 1876 Díaz ocupó la Capital del país y asumió la jefatura del Ejecutivo Federal.⁷⁸

Este período careció de partidos políticos con organización estable o ideológica definida. Conservadores y liberales solo fueron partidos en el sentido amplio de la palabra. Regularmente se acudía a la vía armada para tratar imponer los intereses personales de caudillos o caciques.

Las logias masónicas que habían sido determinantes en los primeros años de vida independientemente, seguían operando con carácter secreto y conspirativo. Los clubes políticos utilizados en tiempos de elecciones para

⁷⁷ Blackaller González, Ciro; Ramirez, Luis: Obr. Cit. Pag. 380-389

⁷⁸ Ibidem

apoyar las candidaturas de los aspirantes a la Presidencia, desaparecían una vez realizado el escrutinio. Por estas razones liberales y conservadores fueron tendencias de opinión o movimientos políticos, es decir, grupos de opinión coincidente que se expresan de forma práctica en actos más o menos coordinados de quienes tienen identidad de interés, pero carecen de organización permanente e ideología estable.

2.4. Epoca Porfirista.

Proclamado el Plan de Tuxtepec en 1876, la Tendencia Liberal-Militar representada por el General Porfirio Díaz, se hizo cargo del destino del país. El Presidente Interino Juan N. Méndez convocó a elecciones en mayo de 1877 resultando electo por unanimidad Presidente Constitucional de la República al General Díaz. Al asumir el Poder Ejecutivo, Díaz encontró un país caótico donde abundaban los movimientos políticos y facciones efímeras que giraban alrededor de algún caudillo.

La principal preocupación de Díaz fue erradicar las diferencias existentes entre las élites dirigentes en previsión de futuros enfrentamientos. En consecuencia, su primer periodo se dedicó a fomentar la "política de conciliación" que consistió en atraer a su gobierno a los opositores políticos, nombrándolos en puestos públicos de importancia; así los nulificaba, los controlaba y aniquilaba desde el poder. La política conciliatoria ganó el apoyo de liberales y de conservadores. Así, las tendencias juaristas, lerdistas e Iglesiasistas desaparecieron de la vida política.⁷⁹

⁷⁹ Fuentes Díaz, Vicente, Obr. Cit. Pag. 73-75

A Díaz sólo le falta dominar al grupo militarista que junto con él habían proclamado la victoriosa revuelta de Tuxtepec. Díaz que había demostrado tendencias hacia el gobierno personal, no se reeligió en 1880 por temor a contrariar, provocar la ira y hasta la oposición del clan militar. Por tal motivo, designó como su sucesor al más inepto de los militares tuxtepecanos, el General Manuel González, por su lealtad e incondicionalidad.⁸⁰

Durante el mandato de Manuel González, continuó utilizando la política conciliadora. También, reformó la Constitución para preparar el retorno de Díaz a la Presidencia. En 1884, Díaz volvía a la Presidencia en la que permanecería hasta 1911. Díaz se valió de la intimidación, el terror y el soborno en su administración. Todo intento de organización ciudadana con fines políticos era aplastada. Sometió a los otros dos poderes al ejecutivo e impuso a sus amigos en los gobiernos de los estados.⁸¹

Hacia 1886 surgió el primer grupo oficialista para dar apariencia democrática al sistema: "la sociedad de amigos del Presidente Díaz", grupo servil a disposición de los intereses de la Dictadura.

En 1888 se crea el "Partido Antireeleccionista" conformado por estudiantes y obreros con la finalidad de combatir la segunda reelección del Dictador. Sus integrantes sufrieron la persecución del régimen. Con ocasión de las elecciones de 1892 se creó el "Partido Unión Liberal" para presentar la candidatura de Díaz. Se trataba de una camarilla política conformada de banqueros, latifundistas, funcionarios y burócratas de importancia jefaturados por José Yves de Limantour.

⁸⁰ *Ibidem*

⁸¹ González Blackaller, Ciro; Guevara Ramírez, Luis, *Obr. Cit.* Pag. 325-340

Sus miembros se encontraban influenciados por la corriente europea de moda: el positivismo. El positivismo se sustentaba en la explicación sobre bases científicas. La Unión Liberal fue llamado "Partido Científico" porque para colmo trató de encontrarle fundamentos científicos al Gobierno de Díaz.⁸²

El grupo científico influyó en la política del dictador, logrando imponer rápidamente su proyecto económico: la industrialización del país. No obstante que los científicos ayudaban al régimen a limitar las ambiciones de distintos grupos y en especial a los militares, en las elecciones de 1896 en un esfuerzo por frenar la cada vez mayor influencia científica, Díaz decidió que el "Círculo Nacional Porfirista" se encargase de su campaña.

En 1900 surge el "Club Liberal Ponciano Arriaga" en San Luis Potosí con la intención de reorganizar al Antiguo Partido Liberal. Sus dirigentes fueron encarcelados.

Ante la presión de los científicos de crear un mecanismo que garantice la permanencia del sistema se estableció el cargo de Vicepresidente en 1904. El Partido Liberal Mexicano fundado en 1905 por Flores Magón y Juan Zarabia fue la primera fuerza activa de oposición al régimen. Sufrió de la persecución gubernamental de sus líderes que desde el exilio en Estados Unidos dirigieron la lucha social en los últimos años del Porfiriato.

En la histórica entrevista Díaz-Creelman de febrero de 1908, Díaz comunicó sus intenciones de retirarse de la vida política, que no se volvería a

⁸² García Ruíz, María de Lourdes. Obr. Cit. Pag. 154-159

reelegir, por encontrarse el pueblo maduro para la democracia y que cualquier partido de oposición lo vería como una bendición.

El General Bernardo Reyes, jefe de los militares fundó el "Partido Nacionalista Democrático" opuesto al grupo científico. También algunos altos funcionarios junto a un grupo de intelectuales crearon el "Partido Democrático" también opuesto a la bandada de los científicos. Díaz desautorizó a Bernardo Reyes a continuar su proyecto de partido reyista, estrechó relaciones con la dirección del Partido Democrático y fundó el "Partido Nacional Reelectionista" para presentar su candidatura, nombrando candidato a la Vicepresidencia a Ramón Corral.

Francisco I. Madero, rico terrateniente del Norte, publicó en 1910 "La Sucesión Presidencial" donde expone su tesis de que Díaz no abandonaría el poder a no ser que la vía armada lo obligara. También exigió la elección democrática del Vicepresidente y la aplicación de un programa mínimo de reformas. Meses más tarde formó el "Partido Nacional Antireeleccionista" que lanzó la candidatura de la fórmula Madero-Vazquez Gómez a la Presidencia y Vicepresidencia respectivamente.

La lucha clandestina iniciada por el Partido Liberal Mexicano seguía su curso normal, pero las ideas anarquistas de sus líderes impidió la designación de candidato a la Presidencia. El resultado de la votación dió el triunfo a la fórmula Díaz-Corral.

Desde los Estados Unidos, Madero redactó el Plan de San Luis que declara nulas la elección de Díaz y llama a el levantamiento Armado para el 20 de

noviembre. En el Norte del país estallaron los primeros levantamientos armados y la derrota de los militares porfiristas en Ciudad Juárez en abril de 1911 obligó al Dictador a presentar su renuncia y exiliarse en Francia.

2.5. Epoca Revolucionaria.

A la caída de la dictadura Porfirista fue instalado el gobierno provisional de León de la Barra que trató de desarmar infructuosamente a las fuerzas revolucionarias. Las diferencias entre Madero y los dirigentes revolucionarios fue motivo para la disolución del "Partido Nacional Antireeleccionista". Tiempo después el grupo maderista creó al "Partido Constitucional Progresista" que postuló la fórmula Madero-Pino Suárez como candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia respectivamente. Por su parte, un grupo de porfiristas constituyeron el "Partido Católico" que postuló a la fórmula Madero-León de la Barra. Durante las elecciones el Partido Constitucional Progresista resultó triunfador y además obtuvo el control mayoritario de la cámara.⁸³

La Cámara de Diputados se ocupó de votar leyes que propiciarán condiciones democráticas. Así la Ley Electoral de 1911 estableció la innovación del sufragio universal directo e incorpora el término de partido político.

El golpe militar del Pacto de la ciudadela impuso al usurpador Victoriano Huerta, mientras Madero y Pino Suárez fueron aprehendidos y asesinados. Se integró una coalición popular para combatir el Régimen Huertista reconociendo como jefe a Venustiano Carranza conforme al Plan de Guadalupe. La división del Norte aplastó a el ejército federal obligando a Huerta a renunciar y exiliarse

⁸³ Garrido, Luis Javier, Obr. Cit. Pag. 32-33

Venustiano Carranza en su carácter de primer jefe del ejército constitucionalista trató de gobernar al país pero las fuerzas revolucionarias se dividieron. Los zapatistas en el Sur del país exigían una reforma agraria plena mientras que en el Norte los villistas solicitaban una serie de reformas populares.

La Convención de Aguascalientes (1914) estuvo conformada por los diversos grupos revolucionarios y tuvo como propósito condensar en un sólo programa las reivindicaciones sociales, relevar a Carranza en sus funciones y nombrar Presidente Provisional. Este acuerdo fue desconocido por Carranza que se sostuvo en el gobierno gracias al genio militar del General Alvaro Obregón, quien derrotó al ejército popular de la división del Norte comandado por Villa.⁸⁴

En el seno del Congreso Constituyente de 1917 solo estuvieron representados el grupo Carrancista y Obregonista. La Constitución reconoció el derecho de asociación a los ciudadanos mexicanos para tratar los asuntos políticos del país, reconociendo de esta manera a los partidos políticos como realidades de hecho.

La legislación electoral pos-revolucionaria (1917) sólo exigía dos requisitos para constituir un partido político: no llevar título religioso ni estar formado exclusivamente en provecho de una raza o de una religión. Esta circunstancia propició la proliferación de infinidad de formaciones políticas. El más importante de los partidos fue el "Liberal Constitucionalista" fundado por los jefes militares Benjamín Hill, Alvaro Obregón y Pablo González con un programa de reivindicaciones sociales dirigida a la clase media. Se implantó rápidamente a nivel nacional llegando a extender comités a nivel estatal, distrital y municipal.

⁸⁴ Garrido, Luis Javier, *Obr.* Cit. Pag. 34-36

Este partido llevó a la Presidencia a Venustiano Carranza en las elecciones de 1917.

El "Partido Nacional Cooperativista" fundado en 1917 por un grupo de estudiantes y profesionistas encabezados por Jorge Prieto Laurens fue la segunda fuerza política de importancia. Su programa propuso estimular el cooperativismo, el establecimiento de servicios públicos, obras de riego entre otras; su lema "Democracia Económica Cooperativa".⁸⁵

Luis N. Morones creó el "Partido Socialista Obrero" el cual pretendió ser el Partido de la clase obrera, intentó que término en el fracaso en las elecciones de 1917. La directiva decidió después la creación de una Central Obrera que aglutinara a las organizaciones sindicales del país. En el Congreso Nacional Obrero de 1918 nació la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM).⁸⁶

El Partido Comunista Mexicano se constituyó en 1919, integrado por varios dirigentes e intelectuales mexicanos como Felipe Carrillo Puerto, José Allen y José C. Valadez. Su finalidad fue representar a la clase obrera y campesina de México.⁸⁷

Luis N. Morones y su grupo en competencia con el Partido Comunista fundan el "Partido Laborista Mexicano", órgano electorero de la CROM orientado a la defensa de los trabajadores.

⁸⁵ Osorio Marban, Miguel. "Hacia la Institucionalidad Revolucionaria (Fundación del P.N.R.), 1a. Edición, México. Editorial Hersa, 1993, Pag. 35-40.

⁸⁶ Ibidem.

⁸⁷ Ibidem.

A inicios de 1920 surgieron en toda la República infinidad de partidos regionales, clubes políticos, locales y municipales, la mayoría dirigidos por caciques. El grupo Carrancista que pretendió perpetuarse en el poder trató de imponer en la Presidencia al desconocido Ingeniero Bonillas, organizando para tal efecto el "El Partido Civilista Pro-Bonillas". A su vez Alvaro Obregón que contaba con la simpatía y los méritos militares suficientes para ocupar la silla Presidencial invitó a todos los partidos, clubes políticos, y demás organizaciones a apoyar su candidatura. Por el Plan de Aguaprieta, Obregón desconoció la legitimidad de Carranza al que calificó de traidor a la Revolución. Cuando se trasladaba Venustiano Carranza con los poderes federales para reinstalarlos en Veracruz fue asesinado en Tlaxcalantongo. El Congreso de la Unión nombró Presidente Interino a Adolfo de la Huerta.

En 1920 se fundó el Partido Nacional Agrarista por Antonio Díaz Soto Arana, Rodrigo Gómez y Aurelio Manrique. Su proyecto era organizar a los diversos grupos campesinos y sociales. No contaba en su inicio con vínculos gubernamentales pero pronto se identificó con la figura de Obregón, candidatura a la que prestaron su apoyo. Así, Obregón ganó las elecciones de 1920 con el respaldo de los Partidos Nacional Agrarista, laborista Mexicano, Liberal Cooperativista, además de cientos de organizaciones locales y regionales en toda la República.⁸⁸

Al control del gobierno por el grupo de generales Obregón Calles escapaban las distintas fuerzas representadas en el Congreso de la Unión. La principal preocupación de Obregón fue tener un acercamiento con su directivas y vincularlas al aparato estatal.

⁸⁸ Garrido, Luis Javier, *Obr. Cit.* 45-51

En ocasión de las elecciones presidenciales de 1924, la candidatura de Elías Calles fue apoyada por la mayoría de los partidos políticos, pero coordinada por el "Centro Directivo de la Campaña Pro-Calles". Calles ganó de forma absoluta las elecciones frente a su adversario el conservador Ángel Flores.

El Presidente Calles preparó el camino de la reelección a Obregón que gozaba de un prestigio personal incomparable. Su campaña fue organizada por el "Centro Director Obregonista" que coordinaba a la mayor parte de los partidos y clubes políticos nacionales, regionales o locales. De la tentativa de organizar un frente mayor surgió la "Alianza de Partidos Obregonistas". Obregón fue candidato único y obtuvo la totalidad de votos. Sin embargo, Obregón fue asesinado por un fanático religioso José León Toral en un banquete en San Ángel.⁸⁹

2.6. Epoca Moderna

Después del período revolucionario, surgieron partidos influenciados por personalidades. Eran partidos inspiración de caudillos carentes de una ideología definitiva y de regular existencia. Sus militantes eran incentivados con la promesa de un cargo público o prebenda. La orientación de la vida pública estaba en las manos de los caudillos que en forma personalísima entendían los problemas nacionales. Estos partidos no representaban una auténtica tendencia política porque su existencia se supeditaba a la vida del Caudillo.⁹⁰

⁸⁹ *Ibidem.*

⁹⁰ Osorio Marbán, Miguel. Obr. Cit. Pag. 94-97

El fenómeno del partido caudillista proliferó después de 1917. Asimismo, en todo el país comenzaron a surgir otros tipos de organizaciones: ligas agrarias, agrupaciones obreras, ligas de resistencia, clubes políticos, etc.

En 1928, a la muerte del General Alvaro Obregón, último de los grandes caudillos revolucionarios, se generó un vacío de personalidades que se impusieran en la lucha política y en la conquista de voluntades por las cualidades personales. El entonces Presidente de la República, General Plutarco Elías Calles comprendió la necesidad de crear un mecanismo que hiciera posible la transmisión pacífica del poder ejecutivo. Este mecanismo no podía ser otro que un partido político nacional organizado con principios definidos y un programa permanente.

El 10. de septiembre de 1928, el Presidente Elías Calles en su cuarto y último informe de gobierno propuso la formación de "Reales Partidos Nacionales Orgánicos" que permitan el tránsito de "un sistema mas o menos velado de gobierno de caudillos a un franco régimen de instituciones".

Al dejar la Presidencia el 10. de diciembre de 1928, Calles dió a conocer al Comité Organizador del Partido Nacional Revolucionario (PNR) que el mismo encabezaba. El Comité expidió una convocatoria a todos los revolucionarios a reunirse en la Convención Constituyente del PNR en la que se discutiría los estatutos, programas y se elegiría al candidato a la Presidencia de la República. La convocatoria invitaba a "todos los partidos y agrupaciones revolucionarios" para afiliarse al Comité. La Convención tuvo lugar en el Teatro de la República de Querétaro. En él se encontraban representados partidos con tendencia nacional, regionales, locales, clubes políticos, etc. El 10. de marzo de 1929, la

Convención declaró candidato a la Presidencia de la República a Pascual Ortiz Rubio y tres días más tarde declaró formal y legalmente constituido el PNR. El 1o. de mayo de 1929 la Secretaría de Gobernación extendió al PNR su registro electoral.⁹¹

Así nació el primer partido político nacional auténtico que contaba con los atributos desconocidos por otros partidos: organización estable y principios o programa ideológico definido. El PNR marcó el modelo de organización que los demás partidos políticos comenzaron a imitar. En 1938, el PNR cambió su nombre por el de "Partido de la Revolución Mexicana" y en 1946 por el de "Partido Revolucionario Institucional", denominación que a la fecha conserva.

Sería tedioso y extenso por la naturaleza del presente trabajo, referirme al surgimiento y evolución de los partidos políticos posteriores al PNR. Por tal razón, a continuación sólo mencionaré el nombre y año de fundación de los partidos más importantes:

Partido Nacional Revolucionario	(PNR)	1929
Partido Nacionalista Mexicano	(PNM)	1934
Partido Nacional de Salvación Pública	(PNSP)	1935
Unión Nacional Sinarquista	(UNS)	1937
Partido de la Revolución Mexicana	(PRM)	1938
Partido Acción Nacional	(PAN)	1939
Partido Revolucionario de Unificación Nacional	(PRUN)	1940

⁹¹ Osorio Marbán, Miguel. "Los Grandes Cambios", 1a. Edición, México, Editorial Hersa, 1994 Pag. 11-27.

Partido Fuerza Popular	(PFP)	1945
Partido Democrático Nacional Independiente	(PDNI)	1945
Partido Democrático Mexicano	(PDM)	1946
Partido Revolucionario Institucional	(PRI)	1946
Partido Popular	(PP)	1948
Federación de Partidos del Pueblo Mexicano	(FPPM)	1952
Partido Auténtico de la Revolución Mexicana	(PARM)	1954
Partido Popular Socialista	(PPS)	1960
Partido Socialista de los trabajadores	(PST)	1973
Partido Mexicano de los Trabajadores	(PMT)	1973
Partido del Pueblo Mexicano	(PPM)	1977
Partido Socialista Revolucionario	(PSR)	1978
Partido Socialista Unificado de México	(PSUM)	1981
Partido de la Revolución Socialista	(PSR)	1985
Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional	(PFCRN)	1987
Partido de la Revolución Democrática	(PRD)	1990
Partido Verde Ecologista Mexicano	(PVEM)	1990

3. CAPITULO III. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES DE LOS PARTIDOS POLITICOS EN MEXICO

3.1. Bases Constitucionales.

3.1.1. Artículo 9o. Párrafo 1 Constitucional.

Durante un largo período los partidos políticos como fenómenos de hecho fueron ignorados por el legislador. Se consideraba suficiente que su creación, organización y actividades se rigiera por el derecho liberal a la libre asociación. En nuestro país el primer paso hacia la constitucionalización de los partidos fue el reconocimiento en la Constitución de 1917 en el Artículo 9o. del derecho de los ciudadanos para asociarse y tratar asuntos políticos del país. El texto señala:

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

Al amparo de este derecho los partidos políticos contaban con un sustento legal para realizar sus actividades. Esta garantía individual consagra dos especies de libertades: la de reunión y la de asociación. El derecho a la libre asociación es la potestad de los individuos de unirse para constituir un ente moral con sustantividad propia y distinta de los asociados que persigue la consecución de determinados objetivos, en forma constante y permanente.

La libertad de asociación genera las siguientes consecuencias:

- a) Crea un ente con personalidad jurídica propia y distinta a la de cada uno de sus miembros

- b) Persigue un fin en forma permanente y constante.

Por el contrario, la garantía de reunión es con carácter transitorio, concretando su existencia a la realización de un fin concreto y determinado, que realizado deja de tener lugar.

El derecho público subjetivo de asociación es el fundamento de creación de todas las personas morales privadas y entre éstas se considera a los partidos políticos.

Tanto la libertad de reunión y de asociación no se encuentran consagradas en términos absolutos sino que tienen sus limitantes. En primer lugar deben ejercitarse de forma pacífica, exentas de violencia. En segundo lugar es necesario que su actuación tenga un objetivo lícito, no contraviniendo las buenas costumbres o atenten contra normas de orden público. El derecho de asociación sólo puede ejercitarse por los ciudadanos de la República cuando se trate de tomar parte en asuntos políticos del país. Se limita a los extranjeros para evitar la posibilidad de que se inmiscuyan en asuntos que sólo a los mexicanos concierne, en salvaguarda de la soberanía e independencia nacional.

Así, los partidos políticos realizaron sus actividades apoyadas en el derecho a la libertad de asociarse. En 1963, la Ley Suprema incorpora a su texto la terminología "partido" en el artículo 53 con motivo de la incorporación del "sistema de Diputados de Partido".

3.1.2. Artículo 35 Fracción III

La Carta Magna en la Fracción III del Artículo 35 Prescribe:

Artículo 35.- Son prerrogativas del ciudadano:

III. Asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país.

El derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos de asociarse con fines políticos tiene su antecedente en el artículo 35 de la Constitución de 1857. La Constitución de 1917 denomina como "prerrogativas" lo que anteriormente se contemplaba con el nombre de derechos. El legislador reconoce que este artículo contiene verdaderos derechos. Es reiterativo del artículo Noveno que garantiza el derecho de libertad de asociación y del derecho exclusivo de los ciudadanos de asociarse con motivo de asuntos políticos nacionales.

Los artículos 9o. y 35 de la Carta Magna conformaban el único fundamento constitucional para la creación de los partidos políticos hasta antes de la Reforma Política de 1977 que los constitucionalizó plenamente en el artículo 41.

El derecho a la libre asociación no es absoluto e ilimitado. Su ejercicio se encuentra condicionado a las limitaciones constitucionales siguientes:

- a) El artículo 9o. señala que el objeto de la asociación debe ser lícito y que sólo los ciudadanos de la República podrán tomar parte en los asuntos políticos del país.
- b) El artículo 130 inciso e) prohíbe a los ministros de culto asociarse con fines políticos. Además, prohíbe a toda clase de agrupaciones políticas ostenten palabra o indicación alguna que las vincule con alguna confesión religiosa.

3.1.3. Artículo 41 Constitucional.

La incorporación sistemática de los partidos políticos en el artículo 41 de la ley fundamental en el año de 1977 es la culminación del proceso de constitucionalización. Como se recordará, antes de la Reforma Política de 1977 los partidos políticos como realidades de "facto" actuaban al amparo del artículo Noveno Constitucional que garantiza el Derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos de asociarse con fines políticos. Los partidos políticos sólo eran mencionados en forma tangencial en el artículo 54 Constitucional que contempla la figura de "Diputados de Partido".

En la actualidad pocos niegan la importancia que revisten los partidos políticos en la vida pública de la sociedad moderna. Los partidos son conductos de la expresión popular, medios de información y educación política de la

sociedad. Por sus funciones, las sociedades contemporáneas reconocen a los partidos el carácter de elementos esenciales del sistema político. Por tal motivo la constitucionalización de los partidos políticos fue incorporada a la Constitución al Artículo 41 y no al 9o. que era su anterior fundamento jurídico. El Artículo 41 establece que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión. También, la sociedad expresa su soberanía cuando participa políticamente de forma organizada y permanente través de los partidos políticos. Por estas consideraciones, la constitucionalización de los partidos políticos no debía equipararse al ejercicio de una garantía individual (Derecho de Asociación) sino al reconocimiento de una institución esencial del sistema político. Así, la Reforma Política Electoral de 1977 adiciona acertadamente en el Artículo 41 de la ley fundamental del capítulo intitulado "De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno" a los partidos políticos.⁹²

El artículo 41 ha sido adicionado y reformado en 4 ocasiones: 1977, 1989, 1993 y 1994. Cuenta con un total de 24 párrafos de redacción muy extensa. A continuación sólo mencionaré a aquellos párrafos que consignan la palabra partido político, así como una breve explicación.

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

Los partidos surgen como asociaciones privadas creadas como manifestación del derecho público subjetivo de asociación con la finalidad de

⁹² Rodríguez Lozano, Amador. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Comentada, 1a. Edición, México. Instituto de investigaciones Jurídicas, UNAM, 1985 Pag. 105-108.

agregar y defender intereses, funciones esenciales para articular la democracia representativa. La Constitución reconoce a los partidos como instrumentos necesarios para la formación de la voluntad política, dándoles rango de instituciones constitucionales, pero no de órganos del Estado.

El carácter de entidades de interés público que la Constitución reconoce a los partidos políticos les confiere prioridad o preferencia sobre otro tipo de agrupaciones. Por la importancia que reviste el estado tiene especial interés en su permanencia por lo que les asegura condiciones indispensables para su desarrollo y suministra el mínimo de elementos para sus actividades. Tal carácter los equipara a los ejidos y sindicatos.

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

El precepto enuncia las tres más importantes funciones que realizan los partidos políticos. Ya no son considerados como entes que realizan sus actividades exclusivamente en época de elecciones.

Las actividades deben estar en concordancia con los programas, principios e ideas que propicien la "estabilidad ideológica" del grupo y evite el clanato personal del líder que tienda a satisfacer sus intereses particulares. El acceso de los partidos al poder público debe ser mediante elecciones realizadas por la vía

legal del sufragio (universal, libre, secreto, directo) único medio pacífico que legitima a los representantes populares.

4. "Los partidos políticos tendrán derecho en forma permanente al uso de los medios de comunicación social, de acuerdo con las normas y procedimientos que establezca la ley".

El párrafo en comento consigna la garantía de los partidos a tener acceso en forma permanente -y no sólo con motivo de elecciones- al uso de los medios de comunicación masivos. Los partidos como entes de acción ideológica deben contar con los tiempos suficientes en los medios de comunicación social para la difusión de sus ideas, contribuyendo esta medida a actualizar plenamente el derecho a la libertad de expresión y su correlativo derecho a la información.

La complejidad de la sociedad moderna obliga a los partidos a emplear la radio y televisión para difundir sus ideas al mayor número de ciudadanos. El estado al facilitar su acceso a los medios de comunicación social, garantiza la vigencia efectiva del derecho a la información y contribuye al mismo tiempo a mejorar la conciencia ciudadana. El acceso a estos medios se sujetará a las formalidades y procedimientos de la ley reglamentaria.

5. "En los procesos electorales federales los partidos políticos nacionales deberán contar en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular".

Las actividades de los partidos políticos aumentan en tiempo de elecciones federales. Los cada vez más elevados costos de campaña requieren a su vez de

un mayor número de recursos que en la mayoría de los casos, los militantes no pueden cubrir en la totalidad. Para que la contienda electoral se realice en condiciones de igualdad y equidad entre los partidos participantes, el Estado les proporciona y suministra un mínimo de elementos para sus actividades proselitistas. El mínimo de elementos que la constitución garantiza a los partidos en tiempos electorales tiene la finalidad de dotarlos de los recursos materiales y financieros necesarios para que realicen sus actividades en forma efectiva. Estos apoyos son complementarios a otros tipos de financiamiento a los que pueden recurrir los partidos. Este tema será objeto de un tratamiento especial en el siguiente capítulo.

6. "La ley establecerá las reglas a las que se sujetarán el financiamiento de los partidos y sus campañas electorales".

Este párrafo fue adicionado a la Constitución por publicación en el Diario Oficial de la Federación de 3 de septiembre de 1993. Los partidos políticos coincidieron en la necesidad de establecer en el cuerpo constitucional el fundamento para que la ley secundaria contenga las normas que regulen el financiamiento de los partidos políticos en sus actividades ordinarias y de sus campañas electorales.

La adición fue la antesala para que la ley ordinaria estableciera las normas necesarias que regulen el financiamiento, procedimientos e instancias de control, el monto que los partidos y candidatos podrán erogar en campañas, procedimientos que transparenten los aspectos financieros del partido y las campañas, el origen de los ingresos y el destino de los egresos, tanto públicos

como privados. Este tema también será objeto de un estudio detallado en el capítulo siguiente.

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

Se garantiza el derecho de los partidos políticos nacionales de concurrir no solo a elecciones federales, sino también en las estatales y municipales. Resultaba ilógico que los partidos políticos con presencia nacional en ocasiones estuvieran impedidos de participar en elecciones locales por obstáculos legales. Por tal motivo, se reconoció el derecho de los partidos políticos de participar en elecciones estatales y municipales sin necesidad de satisfacer nuevos requisitos u obtener otro registro.

8. "La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios en cuya integración concurren los poderes ejecutivo y legislativo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores".

Adicionada el 6 de abril de 1990 y reformada el 9 de abril de 1994, menciona que la función electoral se realiza a través de un organismo público autónomo. Es innovadora por introducir los principios de organización electoral, de especialización y autonomía en la toma de decisiones.

Anteriormente, se establecía la responsabilidad del gobierno y la corresponsabilidad de los ciudadanos y partidos en la preparación, desarrollo y vigilancia de las elecciones. La organización electoral era realizada por diversos organismos que carecían de estructura orgánica y administrativa para el desarrollo de sus funciones. Solo realizaban su funciones para un proceso electoral determinado, lo que ocasionaba irregularidades y falta de continuidad en los trabajos.

Estas consideraciones fueron tomadas en cuenta para la creación de un organismo público que presupone las características fundamentales de la organización descentralizada: personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía de gestión. En la integración del órgano electoral participan los partidos políticos para salvaguarda y defensa de sus legítimos intereses así como sus derechos y prerrogativas.

9. "El órgano superior de dirección se integrará por consejeros y consejeros ciudadanos designados por los poderes legislativo, ejecutivo y por representantes nombrados por los partidos políticos... Los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales".

Dentro del órgano superior del órgano electoral los partidos políticos nacionales estarán representados para la salvaguarda y defensa de sus intereses legítimos. Es importante resaltar el fortalecimiento de la participación ciudadana en el seno del órgano electoral. Se deposita en los partidos políticos a través de los grupos parlamentarios representados en la Cámara de Diputados, el derecho de propuesta de candidatos a consejeros ciudadanos.

También establece que el órgano electoral contará con órganos de vigilancia que se integrarán mayoritariamente por representantes de partidos políticos. El órgano de vigilancia procurara que el órgano electoral se conduzca en un ambiente de imparcialidad y transparencia.

10. "El organismo público... atenderá lo relativo a los derechos y prerrogativas de los partidos políticos".

El órgano electoral por ser autoridad en la materia tiene entre sus funciones la vigilancia y control del ejercicio de los derechos y prerrogativas de los partidos políticos. Entre estas últimas se encuentran el acceso a la radio y televisión, gozar de un régimen fiscal especial, disfrutar de las franquicias postales y telegráficas y participar del financiamiento público de sus actividades.

3.2. Legislación Electoral en Materia de Financiamiento Público.

El estudio de los antecedentes en materia de financiamiento público en México, debe remontarse a los primeros ordenamientos legales que consignaban beneficios o servicios a favor de los partidos políticos. La Ley Electoral Federal de 1963 y la Ley Federal Electoral de 1973 fueron las primeras en subsidiar a los partidos políticos de determinadas contribuciones generadas con motivo de sus funciones así como la utilización de servicios informativos, (TV., radio, franquicias postales y telegráficas), actividades que en condiciones normales hubieran tenido que pagar. Hoy autores niegan a esta clase de apoyos con cargo al Erario del Estado el carácter de financiamiento público indirecto por carecer de fundamento constitucional. No fue sino hasta 1977 cuando la Ley Federal de Organizaciones

Políticas y procesos electorales, con base en el recién reformado Artículo 41 Constitucional, ratificó el apoyo Estatal a través de un sistema de prerrogativas catalogadas dentro al financiamiento público indirecto de las actividades partidistas, que a su vez amplía substancialmente el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (1989).

A Continuación expondré brevemente como ha evolucionado el sistema de prerrogativas, que fue la etapa previa a la financiación pública directa de las actividades de los partidos políticos.

3.2.1. Ley Electoral Federal.

La Ley Electoral Federal por reformas y adiciones del día 28 de diciembre de 1963, introdujo dentro del Capítulo de "Derechos" de los partidos políticos nacionales, a las exenciones de impuestos. Las exenciones encuentran su justificación en elementos de naturaleza especial o a los fines de los sujetos exentos, tales, como de fomento a determinadas actividades económicas, políticas, sociales, culturales, etc. Así, las exenciones de determinados impuestos es una forma de incentivar indirectamente la actividad política. El Artículo 44 señalaba entre los impuestos a exentar el del timbre causados en los contratos de arrendamiento, compraventa y donación; los relacionados con rifas, sorteos y festivales para allegarse de recursos para sus fines; sobre la renta de las utilidades gravables provenientes de la enajenación de inmuebles adquiridos por compraventa o donación para el ejercicio de sus funciones; y los causados por la venta de impresos editados para la difusión de sus principios, programas, propaganda y el uso de equipo y medios audiovisuales empleados en dicha difusión.

3.2.2. Ley Federal Electoral.

La Ley Federal Electoral de 1973, promovida por el Presidente Luis Echeverría, estableció por primera vez un capítulo de "prerrogativas"⁹³, como beneficios concedidos a los partidos políticos nacionales que incluía a las exenciones de impuestos, franquicias postales y telegráficas, el acceso a la radio y la televisión durante los períodos de campaña electoral.

El acceso de los partidos políticos nacionales a los medios masivos de comunicación en tiempo de elecciones se condicionaba a las siguientes reglas: los partidos políticos con candidatos registrados disponían del tiempo asignado por el estado para la difusión de sus tesis ideológicas y programas de acción. En ningún momento se podía disponer del tiempo asignado para dirimir cuestiones personales, debiéndose mantener el respeto a la vida privada, la moral, los derechos de tercero y no inducir a la delincuencia o perturbar la paz pública. Los partidos políticos disponían de 10 minutos quincenales en cobertura nacional para difundir sus tesis ideológicas en un programa. Cuando lo solicitaban los partidos políticos a la Comisión Federal Electoral del tiempo que les correspondía podían utilizarlo para la exposición conjunta de sus tesis ideológicas en torno a temas específicos. La Comisión de Radiodifusión acordaba los canales, estaciones y horario de transmisiones, así como la realización gratuita de la producción de los programas.

⁹³ Las prerrogativas son beneficios o privilegios especiales concedidos a los partidos políticos nacionales distribuidos de forma igualitaria sin tomar en cuenta membresía, fuerza electoral, antigüedad u otros factores.

La exención de impuesto siguió contemplándose como en la Ley anterior, y los lineamientos de las franquicias postales y telegráficas se regía por las disposiciones que al Efecto dictará la Comisión Federal Electoral.

3.2.3. Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.

La Reforma Política Constitucional de 1977 reconoció a los partidos políticos el carácter de entidades de interés público, lo que confería al Estado la obligación de garantizarles las condiciones necesarias para su desarrollo, proporcionándoles los recursos o elementos indispensables para la realización de sus tareas. Con motivo de la Reforma Política Constitucional, en diciembre de 1977 se promulgó la Ley Federal de Organizaciones Políticas y procesos electorales, (LFOPPE), que ratificó la política de apoyo del Estado a las actividades de los partidos. La LFOPPE surgió de la necesidad de incorporar nuevos actores y fuerzas sociales al escenario político electoral, a fin de revitalizar y legitimar el sistema político mexicano. La presencia de una oposición bien diferenciada y relativamente autónoma que no amenazara la permanencia del régimen, fue la vía para salvar la credibilidad del régimen. Por ende, el objetivo de suministrar estas prerrogativas fue apoyar a los partidos políticos en la postulación de candidatos, ofrecer una pluralidad de ofertas al electorado y la expectativa de acceder al Congreso de la Unión; revitalizando así el sistema político.⁹⁴

La Ley de 1977 amplía y modifica el orden de las prerrogativas a las que tenían derecho los partidos políticos:

⁹⁴ Morales M.; Castro Apreza, Inés; Villavicencio, Lorena. "Financiamiento de los Partidos Políticos en México" en "Dinero y Partidos", 1a. Edición, México, Nuevo Horizonte Editores, 1993, Pag. 84.

- a) Acceso en forma permanente a la Radio y Televisión.
- b) Disponer de los medios adecuados para tareas editoriales.
- c) Contar en forma equitativa con un mínimo de elementos para sus actividades electorales durante la jornada respectiva.
- d) Gozar de exenciones de impuestos y derechos.
- e) Disfrutar de las franquicias postales y telegráficas.

Los partidos político tenían derecho a acceder a la Radio y Televisión en forma permanente y equitativa del tiempo asignado por el Estado. Los tiempos destinados eran preferentes de la programación estatal en la radiodifusión comercial, oficial y cultural. Los programas se transmitían en cobertura nacional y su duración se incrementaba en períodos electorales. Los partidos políticos determinaban libremente el contenido de los programas.

La Comisión Federal Electoral apoyaba a los partidos políticos en las tareas editoriales de divulgación ideológica proporcionándoles los recursos indispensables como papel, impresión, distribución y medios económicos para el sostenimiento de los redactores. Esta prerrogativa se dió a fin de que los partidos pudieran cumplir con la obligación de editar una publicación periódica de divulgación mensual y otra de caracter teórico trimestral.

Asimismo, la Comisión Federal Electoral ministraba en forma equitativa a los partidos políticos para sus actividades electorales de un mínimo de carteles y folletos para la promoción de los candidatos, bastidores y mámparas para la colocación de carteles y propaganda, así como de locales en las cabeceras de los distritos electorales uninominales para celebrar reuniones públicas.

Por último, la Ley de 1977 en materia de exenciones de impuestos agregó los relacionados con las ferias y otros eventos para allegarse recursos para sus fines, y de los derechos por certificación y expedición de copias.

3.2.4. Código Federal Electoral.

El Código Federal Electoral de 1987 estableció el derecho de los partidos políticos nacionales de disfrutar de un resumido régimen de prerrogativas:

- a) Acceso en forma permanente a la Radio y Televisión.
- b) Gozar de un régimen fiscal.
- c) Disfrutar de franquicias postales y telegráficas.
- d) Participar del financiamiento público para sus actividades.

El código sustituyó a las prerrogativas de disponer de los medios adecuados para sus tareas editoriales así como de contar en forma equitativa con un mínimo de elementos para sus actividades electorales; y en su lugar estableció un sistema de financiamiento público. El legislador consideró que siendo los partidos políticos entidades de interés público es importante conferirles mayores apoyos estatales para que puedan realizar con mejores recursos su función de contribuir a la integración de la voluntad nacional. El régimen financiero tenía las siguientes características:

- Basado en principios de equidad y de justicia, distribuyendo los recursos entre los partidos de manera proporcional a su fuerza política.

Por último, la Ley de 1977 en materia de exenciones de impuestos agregó los relacionados con las ferias y otros eventos para allegarse recursos para sus fines, y de los derechos por certificación y expedición de copias.

3.2.4. Código Federal Electoral.

El Código Federal Electoral de 1987 estableció el derecho de los partidos políticos nacionales de disfrutar de un resumido régimen de prerrogativas:

- a) Acceso en forma permanente a la Radio y Televisión.
- b) Gozar de un régimen fiscal.
- c) Disfrutar de franquicias postales y telegráficas.
- d) Participar del financiamiento público para sus actividades.

El código sustituyó a las prerrogativas de disponer de los medios adecuados para sus tareas editoriales así como de contar en forma equitativa con un mínimo de elementos para sus actividades electorales; y en su lugar estableció un sistema de financiamiento público. El legislador consideró que siendo los partidos políticos entidades de interés público es importante conferirles mayores apoyos estatales para que puedan realizar con mejores recursos su función de contribuir a la integración de la voluntad nacional. El régimen financiero tenía las siguientes características:

- Basado en principios de equidad y de justicia, distribuyendo los recursos entre los partidos de manera proporcional a su fuerza política.

- Complementario a los ingresos percibidos por las aportaciones de sus afiliados y organizaciones.

- El elemento básico para la determinación del monto total de financiamiento a ser distribuido entre los partidos con registro sería el llamado "costo mínimo por campaña para diputado", que se multiplicaba por el número de candidatos de diputados de mayoría registrados para cada elección. El monto así resultante se dividía en dos para su distribución: una parte se asignaba de acuerdo con el número de votos obtenidos por cada partido político en la última elección; y la otra de acuerdo con el número de asientos obtenidos en la Cámara de Diputados.

- La distribución por curules se hacía dividiendo una mitad entre el número de asientos existentes en la Cámara, para la determinación del "valor curul". Esta cantidad se multiplicaba por el número de los curules que cada partido hubiese logrado en la elección.

- El financiamiento se repartía en tres anualidades, y en proporciones de: 20% el primer año, 30% el segundo y el 50% el año de la elección.

- El financiamiento se reservaba a aquellos partidos políticos que alcanzaban 1.5% de la votación nacional.

- Los partidos políticos debían justificar anualmente ante la Comisión Federal Electoral el empleo del financiamiento asignado.

El derecho de los partidos políticos nacionales de acceder a la radio y televisión, se sujetaba a las siguientes reglas:

- La Comisión de Radiodifusión era el órgano técnico encargado de producir y difundir los programas de radio y televisión de los partidos políticos así como de tramitar las aperturas de los tiempos correspondientes.
- Ante la Comisión cada partido tenía el derecho de acreditar un representante con facultades de decisión sobre la elaboración de los programas de su partido.
- La Comisión de Radiodifusión determinaba las fechas, canales, estaciones, horarios de transmisión, así como la oportuna difusión de la programación en la prensa nacional.
- Concedía a cada partido político un tiempo mensual de quince minutos en cada uno de los medios de comunicación que se incrementaba en periodos electorales.
- El tiempo mensual reservado a los partidos políticos se distribuía a razón de dos programas semanales. El orden de presentación se hacía mediante sorteos semestrales.
- Los partidos políticos tenían la obligación de presentar oportunamente a la Comisión de Radiodifusión los guiones técnicos para la producción de sus programas.

- Además el tiempo regular mensual los partidos tenían derecho a participar conjuntamente en un programa especial coordinado por la Comisión de Radiodifusión y transmitido por radio y televisión dos veces al mes.

La prerrogativa de los partidos políticos de disfrutar de un régimen fiscal, continuó con los mismo supuestos de exención de impuestos establecidos en la Ley Electoral anterior, pero señaló dos excepciones en la que no operaba:

- En las contribuciones y tasas adicionales establecidas por los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, fraccionamiento, los adicionales sobre la propiedad inmobiliaria, división, consolidación, trastación y mejora así como los de cambio de valor de inmuebles.
- De los impuestos y derechos establecidos por los Estados por la prestación de servicios públicos municipales.

El goce de las franquicias postales y telegráficas se sujetaba a las reglas siguientes:

Franquicias Postales

- Los partidos políticos tenían derecho de disfrutar de las franquicias postales necesarias para el cumplimiento de sus fines dentro del territorio nacional.

- Su uso se reservaba a los comités nacionales, regionales, distritales y municipales de cada partido.
- Los partidos políticos tenían que acreditar ante la Comisión Federal Electoral a dos representantes autorizados por cada uno de los comités para la facturación de sólo el envío de la correspondencia ordinaria, propaganda y sus publicaciones periódicas.
- Los comités nacionales sólo podían remitir la correspondencia, propaganda y publicaciones a toda la República, los comités regionales, estatales y distritales a su comité nacional y a los comités afiliados a sus respectivas demarcaciones territoriales.
- Los representantes autorizados y registrados facturaban los envíos y firmaban la documentación respectiva.

Franquicias Telegráficas

- Los partidos políticos disfrutaban las franquicias telegráficas necesarias para el cumplimiento de sus fines dentro del territorio nacional.
- Se reservaba su uso a los comités nacionales, regionales, estatales y distritales.
- Los comités nacionales podían remitir sus comunicaciones a toda la República, los comités regionales, estatales y distritales con su comité

nacional y los comités afiliados de sus respectivas demarcaciones territoriales.

- Los partidos políticos tenían que acreditar ante la Comisión Federal Electoral a dos representantes autorizados por cada uno de los comités para la facturación de solo el envío de la correspondencia ordinaria, propaganda y sus publicaciones periódicas.

3.2.5 Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El Código Electoral de Agosto de 1990, continúa estableciendo las mismas prerrogativas a las que tienen derecho los partidos políticos, aunque ampliando las dimensiones del financiamiento público y en consecuencia modifica los procedimientos para gozar la prerrogativa.

La exposición de motivos en su parte conducente señala:

"La deliberación sobre el Libro Segundo relativo a los partidos políticos, parte del supuesto de que el desarrollo de nuestra vida política requiere del fortalecimiento del sistema de partidos. En relación con los mecanismos de financiamiento, tanto de origen público como privado se hicieron varias consideraciones con el objetivo de ampliarlo en forma equitativa para todos los partidos".⁹⁵

⁹⁵ Diario de Debates, 13 de julio de 1990, Pg. 15-16.

A diferencia del Código anterior que solo contemplaba una fuente de financiamiento público, el actual código establece cuatro:

- a) Por actividad electoral.
- b) Por actividades generales como entidades de interés público.
- c) Por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrán de aportar para el sostenimiento de sus partidos.
- d) Por actividades específicas como entidades de interés público.

Las nuevas fórmulas de financiamiento se incorporaron con el fin de dotar a los partidos políticos nacionales de los medios adecuados para su cabal desarrollo en su calidad de entidades de interés público.

El texto del Artículo 49 menciona que los partidos políticos adicionalmente a los ingresos que reciban de sus afiliados u organizaciones tendrán derecho al financiamiento público, que divide en cuatro rubros son:

- A) Por actividad electoral. El monto se determina en base a los estudios que presente el Director General del Instituto Federal Electoral al Consejo General del costo mínimo de una campaña de Diputado y el de una para Senador. Cada una de las cantidades se multiplica respectivamente por el número de candidatos propietarios a diputados propietarios de mayoría relativa y por el número de candidatos propietarios a Senador de los partidos políticos que hubieran conservado su registro. La cifra total obtenida de la operación anterior para diputados se divide entre la votación nacional emitida

determinándose el valor unitario por voto. A cada partido se le asigna la cantidad de multiplicar el valor unitario por el número de votos válidos obtenidos en la elección de diputados de mayoría relativa. La misma regla se aplica para determinar el monto correspondiente a repartir en la elección para Senadores.

- B) Por actividades Generales como entidades de interés público. Se reparte un monto adicional de 10% sobre la cantidad total determinada conforme a lo señalado en el inciso anterior, suma que se distribuye en partes iguales entre los partidos con registro.
- C) Por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos. Consiste en otorgarles a los partidos políticos anualmente una cantidad equivalente al 50% del monto anual del ingreso neto que por contribuciones de dietas reciban en el año inmediato anterior los legisladores integrantes de su grupo parlamentario.
- D) Por actividades específicas como entidades de interés público. El Estado brinda apoyos económicos a los partidos políticos en las tareas de educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como tareas editoriales. Los apoyos a estas actividades no podrán ser mayores al 50% anual de los gastos comprobados por los partidos políticos.

El sistema de financiamiento público se otorga a los partidos políticos que obtengan el 1.5% de la votación. Los partidos que obtengan el registro definitivo después de la elección tendrán derecho al financiamiento público por actividades generales y a las específicas de interés público. Los partidos con registro condicionado sólo tienen derecho al financiamiento por actividades generales.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en lo que respecta al financiamiento de los partidos políticos, fue reformado y adicionado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de septiembre de 1993. Las citadas adiciones incorporaron un sistema de financiamiento más amplio, regulando rubros en las que leyes anteriores eran omisas como el autofinanciamiento, financiamiento de simpatizantes, control de gastos de campaña, etc.

Capítulo IV. El Financiamiento Público de los Partidos Políticos en México.

4.1. "Concepto de Financiamiento Público".

La noción de financiamiento lleva aparejada la idea de moneda, de dinero, de recursos económicos para la realización de una actividad. El dinero es el medio liberatorio por excelencia para la satisfacción de las necesidades materiales. Entre éstas se encuentran el alimento, la vivienda, la vestimenta, el esparcimiento, etc. Partiendo de este plano de ideas, el financiamiento es definido como la actividad de "proporcionar o conseguir recursos económicos necesarios para la realización de un objetivo o satisfacer una necesidad humana".⁹⁶

El Diccionario de economía señala que por financiación debe entenderse la "acción y efecto de financiar. Obtención de recursos o fondos necesarios para la realización de un gasto. Toda unidad económica que piensa efectuar una actividad de cualquier tipo necesita previamente determinar cuales son los medios y cauces a través de los cuales se va allegar los fondos precisos para que la actividad pueda llevarse a cabo".⁹⁷

⁹⁶ Franco Díaz, Eduardo. "Diccionario de Contabilidad", 4a. Edición México, Siglo Nuevo Editores, 1983, Pag. 98.

⁹⁷ Diccionario Enciclopédico de Economía: Barcelona. Editorial Bruguera, Tomo V, 1980, Pag. 78.

También por finanzas se entiende "el sistema de relaciones económicas por medio de los cuales se utilizan recursos monetarios para asegurar la satisfacción de las necesidades humanas".⁹⁸

La definición contempla los dos sujetos de la relación:

- 1) El financista que proporciona el dinero para la realización de un fin.
- 2) El financiado: quien se allega de recursos económicos para realizar un objetivo.

Las necesidades humanas son múltiples, algunas cuya satisfacción es indispensable para la vida ordinaria del hombre individualmente considerado, pudiendo ser inmateriales (intelectuales, religiosas, morales, etc.) o materiales (alimento, vestido, habitación, etc.).

La vida en sociedad engendra necesidades distintas de las individualmente consideradas: defensa exterior, orden interno y administración de justicia. Como estas necesidades son de imposible satisfacción individual, tiende a organizarse para dar solución a los problemas comunes. Esas necesidades comunes o públicas son la razón de ser del Estado, el cual desaparecería si dejase de cumplir esos cometidos esenciales. En la actualidad se estima que no son las únicas necesidades que nacen de la vida organizada, ya que se considera que existen otras cuya satisfacción es de incumbencia estatal por cuanto atañen la adecuación de la vida comunitaria a los progresos sociales (instrucción,

⁹⁸ Borizou, Zhamin, Makarova. "Diccionario de Economía Política, Madrid. AKAI Editorial, 1977, Pag. 90

salubridad, asistencia, transporte, etc.). En consecuencia, las necesidades públicas son metas por las cuales el Estado debe velar en la medida de sus posibilidades materiales.

El financiamiento público es entonces "la actividad financiera del Estado referente al conjunto de elecciones económicas que importa la gestión programada del gasto e ingreso público y la adecuación correspondiente entre ellas para satisfacer las necesidades públicas derivadas de la vida colectiva ya sean materiales o inmateriales".⁹⁹

En un principio, los partidos políticos como organizaciones de ciudadanos mantenían sus actividades gracias a las aportaciones de los militantes y simpatizantes. Las actividades partidistas también requieren de recursos económicos para sufragar los gastos ordinarios (sueldos, máquinas, locales, papelería, etc.) y extraordinarios (propaganda, tiempo de radio y televisión, etc.) de sus funciones. El reconocimiento constitucional de los partidos les confirió el carácter de elementos indispensables para el funcionamiento del sistema democrático, por las altas funciones de interés público que realizaban. Asimismo, los altos costos de las campañas políticas en los años 60's con motivo del creciente empleo para fines publicitarios de los medios de comunicación masiva provocó que los partidos necesitaran de mayores recursos para la competencia electoral. Por las funciones tan importantes que realizan dentro del sistema político democrático, se consideró de interés público conveniente que el Estado subvencionará de una forma parcial las actividades de los partidos políticos debidamente registrados.

⁹⁹ Diccionario Público de Economía, Obr. Cit. Pag. 80.

De esta forma, los partidos políticos obtienen recursos económicos de tres tipos de fuentes:

- a) Privado
- b) Propio
- c) Público o Estatal.

Financiamiento Privado. Son las aportaciones económicas que los simpatizantes o militantes entregan a los partidos políticos para el desarrollo de sus funciones, tales como cuotas o donaciones.

Financiamiento Propio. Son los recursos económicos provenientes del producto de las rentas, intereses o inversiones de los partidos para el sostenimiento de sus actividades. Ejemplo, el producto de intereses en una cuenta bancaria, ganancias de una comida para apoyar a algún candidato, rifas o sorteos, etc.

Financiamiento Público de los Partidos Políticos. "Es el que realiza el Estado con cargo a los fondos públicos por considerar que estos organismos son en la actualidad elementos indispensables para el buen funcionamiento de un régimen democrático por constituir el puente entre la sociedad y el Estado, entre los ciudadanos y aquéllos que los representan en el gobierno. Persigue el propósito de asegurar aunque sea en forma mínima, los principios de igualdad independencia y participación democrática de los partidos, en los cuales se apoyan fundamentalmente esta forma de

financiamiento público".¹⁰⁰ Ejemplo: subvencionar a los partidos políticos que obtengan un porcentaje mínimo de votación, a aquellos que hubieran obtenido algún escaño en la Cámara, etc.

Por último se distingue otro tipo de financiamiento público de los partidos denominado indirecto y que consiste "en los diversos apoyos que reciben los partidos de la maquinaria estatal para realizar actividades que ellos deberían de pagar y que no implican una colaboración fiscal directa".¹⁰¹ Por ejemplo: el uso gratuito de tiempos en televisión y radio, franquicias postales o telegráficas, etc.

Considero que el financiamiento público indirecto en estricto sentido no se ajusta a la noción de financiamiento, ya que si bien los beneficios en especie, servicios o privilegios especiales establecidos a favor de los partidos les representa una descarga presupuestal, no existe una clara relación financista financiado, y ningún vínculo traslativo de recursos económicos para que el financiado lo canalice a las actividades prioritarias.

4.2. Financiamiento de la Actividad Política.

Cuando el dinero entra en relación con la política es inevitable la suspicacias, la desconfianza, las quejas y las críticas de la opinión pública.

La magnitud y complejidad que la actividad política ha adquirido en las modernas democracias requiere de grandes organizaciones permanentes

¹⁰⁰ Berlín Valenzuela, Francisco. "Diccionario Electoral", 1a. Edición Costa Rica, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), 1989, Pag. 304.

¹⁰¹ Ibidem.

especializadas (Partidos Políticos) así como de profesionales especializados de tiempo completo. Los partidos políticos realizan en las modernas sociedades democráticas funciones electorales y ordinarias necesarias para el funcionamiento del sistema político. Así, los partidos políticos necesitan proveerse de recursos adecuados para el financiamiento de sus actividades. Pero el costo de las actividades de los partidos aumentan en tiempo de elecciones como consecuencia de la utilización de medios de comunicación e información masivos, en particular la televisión. En consecuencia el dinero es un recurso importante que condiciona el éxito de las campañas electorales. Hoy día, las campañas electorales requieren además de la buena voluntad y espíritu de lucha de los militantes, de recursos económicos abundantes para la difusión de la propaganda política. La campaña electoral transforma al partido de maquinaria a empresa electoral y como tal su principal problema para operar es el dinero.¹⁰² Los partidos políticos medianos son obligados a participar en condiciones limitadas y desiguales en la contienda electoral frente a los grandes maquinarias electorales con potencialidad económica. La obtención de los fondos necesarios corre el riesgo de recurrir a patrocinadores y subsidios privados, otorgados con obscuras intenciones o bien mediante procedimientos ilegítimos e incluso delictuosos (corrupción). Una considerable contribución de algún sector económico o de alguna personalidad a favor del partido compromete la gratitud de éstos y significa la compra de una opción permanente de trato preferencial en

¹⁰² "Desde un punto de vista mercadotécnico, la empresa electoral o partido produce una mercancía: el candidato. Por lo tanto, el proceso de venta es semejante a la colocación de un producto en el mercado. La investigación de mercado es insatisfactoria, toda vez que no se trata de saber cuál sería la oferta que esperarían los consumidores (electorado) sino en imponerles lo elaborado por el partido. La venta es una etapa técnica de publicidad. Si el candidato es hombre sin imagen habrá que elaborarla. En caso contrario, solo habrá que potenciar sus cualidades personales. También habrá que obtener la mejor información del mercado, realizar encuestas, sondeos, estadísticas socioeconómicas regional, diseño de propaganda. Todas estas actividades requieren de cuantiosos recursos". Njain, Humberto. "El Financiamiento de la Maquinaria Partidista en Venezuela", en: "El Financiamiento de los Partidos Políticos y la Democracia en Venezuela, 1a. Edición, Venezuela, Editorial Atenco de Caracas, 1981, Pag. 59-63.

cuestiones que lo involucran, la compra de cargos o decisiones. En consecuencia, el partido corre el peligro de convertirse en instrumento de poderosos grupos de interés económico que desvirtuarían los principios democráticos.

"Hasta los años cincuenta, las medidas legislativas más relevantes para frenar la desigualdad de oportunidades entre las diferentes fuerzas políticas como sus posibles dependencias a grupos de interés, fueron las limitaciones de los gastos de partidos y las restricciones a las contribuciones políticas de diversos orígenes, problemas consecuencia de los elevados desembolsos económicos para mantener las organizaciones y competir electoralmente."¹⁰³

Por estas razones, los países con sistemas democráticos han adoptado la decisión de conferir a los partidos políticos rango constitucional y dictado en la legislación secundaria, las medidas que aseguren su funcionamiento, estructura, así como las subvenciones públicas complementarias a los recursos privados, a fin de garantizar que los procesos electorales se realicen en una atmósfera de libertad e igualdad de oportunidades entre los contendientes.

La financiación de los partidos políticos proveniente de los fondos públicos fue una respuesta a tres tipos de problemas:

- 1) Nivelar las desigualdades económicas entre las distintas opciones políticas. La igualdad de oportunidades entre las distintas fuerzas políticas en Gran Bretaña y Estados Unidos no quedó plenamente

¹⁰³ Del Castillo Vera, Pilar. "Revista de Derecho Político, Primavera 1986", Número 22, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, Pag. 149.

garantizada por medio de la limitación de los gastos electorales o con la prohibición a recibir cierto tipo de contribuciones privadas.¹⁰⁴ El fracaso de tales medidas los llevó a "contemplar las subvenciones públicas como instrumento eficaz para democratizar su financiación".¹⁰⁵

- 2) Lograr mayor independencia de las fuerzas políticas en su actuación parlamentaria y de gobierno. En los años cincuenta se incrementaron notablemente los gastos electorales como consecuencia de la utilización de nuevas técnicas publicitarias en la propaganda electoral. Las demandas económicas obligaron a los partidos políticos a recabar fondos de grupos de interés, lo que los conducía a prestarles una atención preferente en su actuación parlamentaria o gubernamental.

- 3) Garantizar que los partidos puedan cumplir las funciones reconocidas constitucionalmente. Algunos ordenamientos constitucionales Europeos (Alemania, Italia, Francia) reconocieron las importantísimas funciones que los partidos tienen en la articulación y funcionamiento del sistema democrático. A partir de la Constitucionalización se concibe la idea de apoyar económicamente a los partidos políticos por medio de un sistema de subvenciones públicas que les garantice los elementos para cumplir su relevante papel de formadores de la voluntad popular.

¹⁰⁴ A principio de siglo en EE.UU las protestas de los demócratas no se hicieron esperar con motivo del papel que desempeñaron las empresas en la campaña del Presidente T. Roosevelt. La demandas demócratas determinaron el establecimiento de una ley en 1911 que fijó topes de campaña. Esta Ley sufrió transgresiones debido a las facilidades que el texto brindaba para superar legalmente los topes impuestos y por la falta de realismo de las cantidades máximas permitidas a gastar.

¹⁰⁵ Del Castillo del Pirlar Vera, Obr. Cit. Pag. 150-151.

4.3. Evolución del Financiamiento de los Partidos Políticos.

La actividad política como cualquier otra actividad humana requiere para su funcionamiento de un mínimo de elementos económicos. La evolución de las formas de "financiación de los partidos está en relación directa a su tipo de conformación y estructuración".¹⁰⁶

Roberto Bobbio, nos comenta que los partidos de cuadros del siglo XIX reunían a un grupo de notables aristócratas o grandes burgueses que funcionaban exclusivamente en períodos electorales. Su actividad se concretaba a elegir candidatos y a suministrar el financiamiento electoral gracias a las cuantiosas fortunas de sus miembros. El sistema de sufragio censitario en el que se desarrollaban las elecciones no requería de estructuras partidistas complejas para organizar a un escaso cuerpo, pues se orientaba a convencer a un reducido electorado por lo que eran costeados por los propios candidatos dentro de organizaciones reducidas puestas en movimiento en época electoral. La fortuna personal era condición esencial para el sostenimiento de los candidatos electos al parlamento porque los cargos de elección aún no eran remunerados.¹⁰⁷

A mediados del siglo pasado, las transformaciones económicas y sociales producidas por la Revolución Industrial, llevó a las escena política a las masas populares. Las reivindicaciones sociales expresadas a través de movimientos espontáneos de organizaciones sindicales y gremiales fue la causa de la expansión del sufragio. Fue necesario la creación de un nuevo tipo de partido

¹⁰⁶ Abendroth, Wolfgang; Lent, Kurk. "Introducción a la Ciencia Política", 1a. Edición. Barcelona, Editorial Anagrama. 1968. Pag. 265-266.

¹⁰⁷ Bobbio, Roberto, Mantecucci, Nicola. Obr. Cit. Pag. 1183-1185.

que encuadrara a los nuevos electorales y articulara sus intereses. Los partidos de masas organizaban a la clase trabajadora, educándola políticamente para formar una élite capaz de competir con el prestigio de los notables tradicionales. El papel educativo, propagandístico y organizativo del partido de masas necesitaba de personal calificado de tiempo completo (políticos profesionales), actividad que los trabajadores con duros horarios de labores y bajos salarios no podían desempeñar a "título honorario". La falta de notables que financiaran las actividades del partido fue sustituido por las modestas pero extensas cuotas periódicas de sus miembros. Esta técnica tiene como efecto prescindir de donadores privados, banqueros, industriales, etc. evitando las dependencias y servidumbres capitalistas.

Maurice Duverger, señala en su obra "Los Partidos Políticos" que la financiación de los partidos de masas tenía dos modalidades: aportaciones individuales de militantes o de las organizaciones subsidiarias. En la primera, los militantes firmaban una papeleta de adhesión formal (directa) con la obligación de pagar un cotización regular. La segunda por el contrario, los grupos sociales de base (sindicatos, cooperativas, ligas, etc.) que se adherían "colectivamente" al partido, entregaban a éste una subvención descontada al total de las cotizaciones que ellos mismos pedían a sus miembros sin pedirles ningún gasto particular en materia política (adhesión indirecta).¹⁰⁸

La participación del proletariado en el seno de las Asambleas Legislativas trajo a debate la cuestión de retribuir económicamente los cargos electivos. Las desigualdades económicas entre los representantes burgueses y obreros debían nivelarse retribuyéndose el trabajo legislativo desempeñado, para evitar los

¹⁰⁸ Duverger, Maurice. *Obr. Cit.* Pag. 36.37.

posibles casos de deshonestidad y eliminación de prácticas corruptas que podían presentarse al ejercer sus cargos honoríficamente.

Ante la creciente actividad política de los partidos de trabajadores, los partidos de notables flexibilizaron su estructura simulando abrirse a las masas para sobrevivir en el ambiente político y no perder su influencia en los parlamentos. Pero no tenían la intención de dejar escapar de su influencia las candidaturas ni las elecciones del financiamiento capitalista sino solo utilizar la fuerza política de las masas.

Asimismo, en la época de la primera posguerra los partidos de masas sufrieron mermas en sus bases por los procesos de secularización y modernización social. Las circunstancias los obligaron a transformarse en partidos policlasistas o atrapado (catch-all parties) con plataformas amplias para atraer a un gran electorado flotante. Estos partidos mantuvieron sus finanzas gracias a las contribuciones de la militancia y con las cuotas asignadas por sus representantes a la Asamblea.¹⁰⁹

El incremento de los gastos de campaña y el mantenimiento regular del aparato partidista superó al ingenio de mecanismos para recurrir al entusiasmo popular (verbenas, rifas, donaciones, cuotas, etc.). Los partidos en ocasiones fueron forzados a participar en condiciones limitadas y desiguales con respecto a grandes organizaciones electorales potencialmente económicas. La necesidad de allegarse recursos regulares y estables más allá de los momentos electorales los obligó a recurrir a los fondos de patrocinadores particulares que regularmente tenían obscuras intenciones políticas. La financiación procedente casi en

¹⁰⁹ Bobbio, Norberto; Mantecucci, Nicolas. Obr. Cit. Pag. 1188.

exclusiva de donaciones de grupos de presión potenciales (sindicatos, industriales, grandes comerciantes, etc.) fue el medio eficaz de dirigir las directrices del partido a su total conveniencia. La democracia interna del partido fue transformada por los principios oligárquicos.

Durante la segunda guerra mundial se enseñó a la humanidad las peligrosas consecuencias de la falta de regulación y control sobre los partidos. Los partidos fascista italiano y nacional socialista alemán aprovecharon la coyuntura ofrecidas por las libertades democráticas y la crisis económica para acceder al poder y eliminar el pluralismo democrático. Se revaloró la posición del Estado hacia los partidos y se reconoce el importantísimo papel que desempeñan dentro de los sistemas políticos democráticos. Crece la idea-después de la experiencia totalitaria que no es posible la democracia moderna sin partidos políticos como instrumentos de articulación y representación de los intereses de los ciudadanos. El carácter de instrumentos consubstanciales a la democracia fue reconocido en el plano legislativo a través de la constitucionalización de los partidos políticos en Alemania, Italia y Francia. También se reconoció su carácter ambiguo de asociaciones privadas que cumplen funciones de interés público.

La contradicción estimativa de reconocer a los partidos políticos la condición de asociaciones privadas en lo económico y simultáneamente saturarlo de funciones públicas exigiéndoles responsabilidades como entes auxiliares del estado, los exponía a realizar actividades económicas de dudosa procedencia. Los legisladores de la República Federal Alemana ante el temor que la vida política fuera influida de nueva cuenta por poderosos donantes¹¹⁰, establecieron

¹¹⁰ Como había sucedido en la época de la República de Weimar en que la industria pesada apoyaba al Partido Nacional Socialista de Hitler.

la práctica de entregar subvenciones económicas o beneficios a favor de los partidos políticos. En 1954 se estableció el privilegio fiscal de las donaciones hechas a los partidos políticos por considerarlas destinadas al bien común. En 1959, por primera vez se admite un sistema de financiamiento público directo al preverse en el presupuesto de egresos la cantidad de 5 millones de marcos como subsidios para la obra educativa de los partidos políticos. En 1962, el presupuesto financiero proveyó 16 millones de marcos para las funciones constitucionales de los partidos; cantidad incrementada a 38 millones en 1965.¹¹¹

El modelo de financiación pública de la República Federal Alemana impulsó, influyó y estimuló el replantamiento sobre el particular en distintos países. El tema se volvió aún más interesante con el desorbitante costo de las campañas electorales en los años 60's con el empleo de la TV y radio para la difusión de la propaganda política. Existe el consenso general en los países de apoyar a los partidos políticos en sus actividades (electorales, ordinarias o ambas) con la finalidad de proteger los principios básicos de la democracia en el juego político electoral.

En otros casos, cuando "el Estado atraviesa por un momento político especial adopta la financiación pública como instrumento para consolidar las instituciones democráticas a efecto de acrecentar la competencia del sistema de partidos políticos y los procesos electorales, o bien incentivar la transición pacífica de un régimen político a otro. Así, el Estado asume la responsabilidad de

¹¹¹ "El Tribunal Constitucional de la Federación en 1966 declaró inconstitucional parcialmente el reglamento, admitiendo solo la restitución de los gastos necesarios en una campaña electoral adecuada. El tribunal argumentó que al ser los partidos imprescindibles para la formación de la voluntad popular expresada por medio de elecciones, resultaba legítimo que el Estado les ayudara económicamente para llevar a cabo una adecuada campaña electoral". Horn Hans, Rudolf. "Aspectos Jurídicos del Financiamiento de los Partidos Políticos. 1a. Edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, 1993. Pag. 59-71.

financiar el funcionamiento ordinario de los partidos a fin de incorporar nuevos actores y fuerzas sociales al escenario electoral en un esfuerzo de revitalizar el régimen de partidos".¹¹²

En consecuencia, cada país adoptará el sistema de contribuciones económicas estatales a los partidos atendiendo a las particularidades especiales del sistema político. El financiamiento estatal es una ayuda adicional que coloca a los partidos en la posibilidad de acercarse a la colaboración privada dentro de los límites y controles legales. Lo óptimo es situar a los partidos políticos en un punto equidistante de las aportaciones públicas y particulares, a efecto de evitar una inclinación al estatismo o el excesivo peso del privatismo.

4.4 Justificación del Financiamiento Público.

En páginas anteriores, se ha mencionado que las grandes contribuciones de poderosos grupos de presión o de particulares hacia los partidos políticos, compromete la gratitud de éstos; y en consecuencia el partido corre los peligros de ser intervenido en sus directrices por los financistas trastocando los postulados básicos de la democracia; a saber:

A). Igualdad de participación o de oportunidades. Todos los ciudadanos con independencia de grado de riqueza tienen igual derecho de participar en el poder político.¹¹³ Esta se logra porque las desigualdades económicas y

¹¹² Morales, M. Rodrigo; Castro Apreza, Inés; Villavicencio, Lorena. "Alternativas para la Regulación y el Control del Financiamiento y Gasto de los Partidos Políticos en México". en "Dinero y Partidos", 1a. Edición, México, Nuevo Horizonte Editores, 1993, Pag. 23-28.

¹¹³ "El -poder desde el punto de vista sociológico- se basa en el control del individuo de ciertos bienes o recursos escasos y valiosos, que porporcionan la posibilidad de condicionar las conductas de otros. La desigual concentración de estos recursos (poder económico) significa la desigual distribución del poder social y político". Rey. Juan Carlos "El Financiamiento para la Democracia" en "El Financiamiento de

sociales no son muy drásticas o bien porque aún subsistiendo las diferencias económicas-sociales no se conviertan en diferencias de poder político. Existe el peligro de introducir prácticas, directrices y decisiones en forma indirecta a través del financiamiento privado de los partidos políticos.

Recuérdese que "Dentro de las Ideas del Liberalismo y sobre todo de Mercado... la decisión de aportar dinero a alguna actividad siempre está motivada por el interés de obtener un beneficio de ella, con lo cual quien financia acaba dictando la línea táctica e ideológica del partido".¹¹⁴

De esta manera, el financiamiento privado sin limitaciones puede influir e interferir en las funciones partidistas de varias maneras:

1. Condicionando la ayuda financiera a la inclusión del financista en la lista de candidatos de representación proporcional. La ayuda económica es el precio de compra de un cargo público de carácter efectivo hecho al partido.
2. Condicionando la ayuda financiera a incluirlo a cargos del futuro gobierno.
3. Condicionando las futuras políticas públicas o gubernamentales a los intereses de quienes presten ayuda financiera al partido o a sus candidatos. La gratitud de quien recibe la aportación lo llevan a

los Partidos Políticos y la Democracia en Venezuela", 1a. Edición, Editorial Atenco de Caracas, 1981, pag. 11.

¹¹⁴ Mijangos Borja, María. "Foro para la Reforma Política Electoral", 1a. Edición, Instituto Federal Electoral, 1993. Pag. 9.

garantizar que el financiamiento se mantenga en lo futuro, a asegurarse la amistad y benevolencia de quien lo proporciona.

4. Condicionando el financiamiento a influir en la toma de decisiones de la directiva poniendo en riesgo la democracia interna del partido, por intervenir extraños a las bases y convirtiendo al partido en portavoz de intereses económicos parciales y sectoriales.

B) Justicia en la igualdad de oportunidades de todos los participantes (FAIR PLAY). Los distintos montos de recursos (materiales, humanos, financieros) proporcionan a los partidos políticos distintos grados de oportunidades de éxito electoral. El dinero ha adquirido una mayor importancia en el éxito electoral como consecuencia de la utilización de medios de comunicación e información masivos, complejos y costosos. La utilización de los medios masivos de comunicación en las campañas electorales es un factor decisivo de la competencia electoral, no siendo suficientes la organización partidista ni la acción voluntaria de simpatizantes y militantes, ni de pequeñas pero numerosas aportaciones financieras que éstos puedan hacer, sino que además, serán necesarios cuantiosos recursos monetarios que provienen de los poderosos económicamente. Quienes no cuentan con la simpatía y apoyo de grandes financistas quedan de hecho excluidos de toda competencia electoral. En cambio, presentarán a la consideración del electorado aquellas opciones seleccionadas previamente proporcionando los fondos para acceder a los medios de comunicación de masas, colocando al margen de la contienda electoral a las opciones indeseables.¹¹⁵

¹¹⁵ Rey, Juan Carlos. *Obr. Cit.* Pag. 16-19.

C) La elección consciente entre las distintas alternativas políticas por un cuerpo electoral racional e informado. El ideal democrático es un electorado poseedor de información completa de las distintas alternativas u opciones, su significado y las consecuencias de su elección. Las formas de contribuir a mejorar la información del elector es elevando el nivel educativo, la cultura política y el funcionamiento de medios de información con fuerte dosis de ética y responsabilidad profesional. Elevar el nivel informativo del elector requiere que los partidos puedan difundir sus mensajes tanto de lo que representa como opción política, como sus ventajas frente a la competencia. Mejorar la calidad de información asegurando la pluralidad y diversidad de fuentes es posible si se garantiza a todos los participantes en la campaña electoral adecuados recursos.

4.5 Ventajas y Desventajas del Financiamiento Público.

Existen poderosas razones para sostener que el Estado tiene la obligación de proveer o suministrar importantes partidas de dinero a los partidos políticos para el desarrollo adecuado de sus funciones:

- a) Reduce la influencia del poder de sectores económicos con amplia capacidad financiera.
- b) Aumenta las posibilidades económicas para solventar sus actividades y funciones públicas.
- c) Incrementa la igualdad de oportunidades en la contienda electoral.

- d) Aumenta la variedad y calidad de la información y la discusión política de los ciudadanos.
- e) Garantiza la supervivencia de los partidos.
- f) Atenúa las prácticas ilícitas y deshonestas del financiamiento privado.

El financiamiento público de los partidos no puede concebirse de forma total y exclusiva, sino adicional a las aportaciones de los militantes y simpatizantes por las siguientes razones:

- a) Cuestionaría el empleo del dinero de los contribuyentes para fines políticos con lo que no pueden estar de acuerdo algunos ciudadanos.
- b) Propiciaría el control gubernamental en la vida interna (autonomía) de los partidos y los desvincularía de las bases.
- c) Obstaculiza el ánimo de los ciudadanos por apoyar económicamente la opción política de su preferencia.
- d) Dificultaría la gestación de nuevos actores o alternativas políticas porque seguramente se establecerían requisitos mínimos para acceder al financiamiento público, a fin de evitar posibles aventuras electorales.
- e) Desalienta la competencia política de las organizaciones políticas por tener asegurados una fuente de íntegros, la cual fomenta el modus vivendi de la burocracia partidista.

4.6. "El Financiamiento Público en el Derecho Comparado".

El principio de financiación pública de las organizaciones políticas ha sido acogido en diferentes países, incorporándolo legislativamente con distintos modelos, que atienden a las particularidades del sistema político. A continuación mencionaré algunos de los criterios más utilizados para entregar fondos públicos a los partidos.

1. **Alemania.** Subvencionar a todos los partidos participantes lícita y legalmente en las elecciones. "El Tribunal Constitucional de la Federación rechazó en 1958 los privilegios fiscales establecidos a favor de los partidos políticos por motivo de donaciones recibidas. En su lugar, admitió expresamente un sistema de financiamiento público de los partidos fundándose en el principio de igualdad de oportunidades. El presupuesto de la Federación de 1959 fijó la cantidad de cinco millones de marcos alemanes como subsidio para la "obra educativa" de los partidos políticos. El presupuesto de 1962 proveyó de 16 millones de marcos "para las funciones" de los partidos. Estas asignaciones presupuestarias solo se entregaban a aquellos partidos políticos que concurriendo a las elecciones lícita y legalmente, y representados en el Parlamento Federal".¹¹⁶
2. **España.** Apoya a los partidos políticos de representación parlamentaria. Aquellos partidos que "obtienen algún escaño en el parlamento pueden recibir subsidios estatales por concepto de

¹¹⁶ Rudolf Horn, Hans. Obr. Cit. Pag. 65.

compensación a los gastos originados por actividades electorales, y ordinarias en función a los resultados arrojados por las mismas. Los grupos parlamentarios reciben una cantidad fija e igualitaria. Además, el criterio de representación parlamentaria se combina con el número de votos obtenidos o el número de escaños. En el primero de los casos se propicia una distribución netamente proporcional a la fuerza electoral de cada partido mientras que en el segundo se favorece a los partidos mayoritarios sobre los minoritarios. De esta manera, se otorgó a los partidos por cada escaño obtenido dos millones de pesetas además de setenta y cinco pesetas por cada uno de los votos conseguidos por los diputados electos, así como treinta pesetas por cada voto obtenido por senadores electos".¹¹⁷

3. **Estados Unidos de Norteamérica.** Provee de financiamiento a los partidos que obtengan un número mínimo de votos. Sólo reciben fondos públicos los partidos con motivo de las elecciones presidenciales. Se centra en apoyar las campañas electorales que a vitalizar el funcionamiento de los P.P. "La enmienda de campaña electorales federales de 1974 distingue entre candidatos de los partidos mayoritarios aquellos que obtiene más del 28% de los votos y candidatos de partidos mayoritarios (aquellos que obtienen más del 28% de los votos) y candidatos de partidos minoritarios (aquellos que obtengan entre 5% y 25%). Entre los primeros, los candidatos del Partido Demócrata y Republicano reciben la misma cantidad de dinero al comienzo de la campaña mientras que los segundos reciben una cantidad proporcional al porcentaje de votos obtenidos en las últimas

¹¹⁷ Del Castillo Vera, Pirla. Obr. Cit. Pág. 88.

elecciones. El fondo de financiamiento público de las campañas presidenciales está formado mediante el denominado dollar check off. Consiste en que cada contribuyente designa un "dollar" a aquél fondo de forma voluntaria y los rendimientos producidos por dicha cantidad reunida se transfieren al fondo de campaña. El subsidio se condiciona a si el candidato lo elige, no puede optar por el financiamiento privado".

4. **Italia.** Financia a los partidos que cumplan varios requisitos. La Ley de Financiamiento de Partidos Políticos contempla tres requisitos que los partidos deben cumplir para ser reembolsados en sus gastos: 1) Presentar listas de candidatos en más de 2/3 partes de circunscripciones electorales, 2) Obtener un cociente en una circunscripción por lo menos y 3) Obtener al menos 300,000 votos válidos o un porcentaje no inferior al 2% de los votos válidamente emitidos. Actualmente, se proveen directamente a los partidos políticos fondos gubernamentales en la cantidad de 30 billones de liras por reembolso de gastos de campaña. El 20% del total de la cantidad es dividida entre los partidos. El remanente se distribuye en proporción al número de votos obtenidos por cada partido.¹¹⁸

4.7 Medios de Control del Financiamiento en el Derecho Comparado.

La implantación de la financiación pública de los partidos políticos supone también la fiscalización o control de sus actividades económicas. El financiamiento público es una respuesta estatal a la preocupación de facilitar la

¹¹⁸ Financiamiento de Campañas Electorales en Países Extranjeros: Cuadernos de Apoyo No. 17, Abril 1993, H.C. Cámara de Diputados.

acción política partidaria libre de dependencias económicas de poderosos grupos de presión, y así favorecer una competencia política en igualdad de condiciones. Por consiguiente, las subvenciones públicas deben complementarse con medidas de control de gastos y de fiscalización de sus recursos económicos, para evitar que el principio de igualdad de condiciones de la competencia política sea trastocado.

Al respecto la Dra. Mijangos Borja señala: "la premisa general que obliga al control sobre el financiamiento de los partidos, precisa que entidades tan importantes como éstos (partidos políticos) no puedan quedar al margen de algún control institucional pues las fuerzas políticas desempeñan una función fundamental: la formación de la voluntad popular de los órganos del Estado. Utilizar fondos públicos y de los ciudadanos y realizar las tareas políticas de los partidos sin el debido control equivale a ejercer el poder sin responsabilidad, lo que constituye un contra sentido en un estado de derecho que aspira a niveles mayores de profundización democrática".¹¹⁹

Es generalmente aceptable en el derecho comparando tres medidas de control que tienden a reducir la influencia de poderosos financistas, de propiciar el gasto moderado en las campañas políticas y de transparentar las actividades económicas de los partidos:

- a) Limitar, prohibir o restringir las contribuciones de determinados sectores privados, (empresas mercantiles, asociaciones religiosas, funcionarios públicos, etc.).

¹¹⁹ Mijangos Borja, María de la Luz. "El Control sobre el Financiamiento a los Partidos Políticos", en "Dinero y Partidos", Obr. Cit. Pag. 200.

- b) Establecer topes a los gastos partidistas.

- c) Crear mecanismos de fiscalización y control del uso de recursos partidarios.

El Maestro Arturo Sánchez señala que se ha extendido la práctica de obligar a los partidos de dar publicidad sobre los ingresos y egresos que con motivo de sus funciones realicen. En los países en que los partidos perciben parte de sus ingresos de los ciudadanos vía financiación pública, es justo y de derecho que éstos conozcan la forma en qué se emplean sus impuestos. Además, la publicidad favorece no sólo la actividad controlada de las finanzas del partido, sino también, la informativa del cuerpo electoral. El principio de publicidad de ingresos y gastos obliga a los partidos a diversificar sus canales de financiamiento, transparentar el ejercicio de influencias de intereses ajenos en los partidos, permite evaluar posibles intereses económicos y sociales de las fuerzas electorales y, la participación y la confianza ciudadana en el modelo democrático.¹²⁰

Asimismo, el Maestro Arturo Sánchez reconoce que a pesar de los manifiestos beneficios del principio de publicidad, tampoco debe desconocerse que presenta serios inconvenientes: la violación al carácter secreto del voto, la intervención en la autonomía interna de los partidistas, y en consecuencia, el desánimo de los particulares para efectuar donaciones o aportaciones por temor a

¹²⁰ Sánchez, Arturo. "Foro para la Reforma Política Electoral". Obr. Cit. P. 12-14.

represalias ¹²¹ Considero que son mayores las ventajas frente a las desventajas para dejar de aplicarla.

El establecimiento del órgano de control es el de mayor trascendencia para la democratización del proceso de financiación. Se puede destacar la existencia en primer lugar de un control interno realizado por los órganos de la propia organización política y de un control externo por parte del poder legislativo u órganos de carácter parlamentario, por el poder ejecutivo o por un órgano de carácter jurisdiccional.

Organos de Naturaleza Parlamentaria. El politólogo alemán, Horn Hans Rudolf señala que en Alemania el Artículo 23 de la Ley sobre Partidos Políticos obliga a éstos a presentar un informe de cuentas sobre sus ingresos, egresos y patrimonio; ante el Presidente de la Dieta Federal, que a su vez lo distribuirá como documento parlamentario. El informe debía ser previamente revisado por un censor de cuentas o por una compañía de auditorías. El Presidente de la Dieta Federal tenía competencia para denegar el reembolso de las subvenciones públicas, si el informe no era presentado con la revisión del censor o contenía irregularidades; previa deliberación ante el Congreso Federal del Partido.¹²²

Organos Dependientes del Ejecutivo. La Licenciada Rosa María Mirón Lince en un interesante estudio sobre el financiamiento de los partidos y candidatos en los Estados Unidos nos dice que dicha función está encomendada a la Federal Election Commission (FEC), conformado por seis miembros designados por el Presidente de la Nación y confirmados por el Senado.

¹²¹ *Ibidem.*

¹²² Hans Rudolf, Horn. *Obr. Cit.* Pag. 71-75.

Adicionalmente, hay dos miembros sin derecho a voto; y no más de tres de los miembros con ese derecho pueden estar afiliados al mismo partido político. La Comisión Electoral puede emitir informes por escrito que sirva de guía a los candidatos y partidos sobre como cumplir con lo que la ley establece. También puede llegar a acuerdos antes de iniciar la acción judicial por alguna violación a la ley.¹²³

Organo de Caracter Jurisdiccional. En España, "el Tribunal de Cuentas es el órgano máximo para la fiscalización externa de la actividad económica-financiera de los partidos políticos. Los partidos que reciben subvención estatal presentarán ante el Tribunal de Cuentas la contabilidad detallada y documentada de ingresos y gastos con la documentación comprobatoria respectiva. Al finalizar la campaña electoral, el Tribunal de Cuentas se pronunciarán sobre su regularidad. El Tribunal de Cuentas sólo propone sanciones, ...por lo que no cuenta con el poder coaccionador."¹²⁴

4.8. La Regulación Jurídica Constitucional del Financiamiento Público de los Partidos Políticos en México.

El artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos conceptualiza a los partidos políticos como entidades de interés público cuya finalidad es promover la participación popular en la vida política, contribuir a la integración de la Representación Nacional y hacer posible el acceso de los

¹²³ Miron Lince, Rosa María. "Ideas Políticas", Centro de Estudios Políticos Cambio XXI, México Año I. Sept-Dic 92. No. 3, Pags. 33-38.

¹²⁴ Zarza Mansaque, Alberto. "El financiamiento de los Partidos Políticos, Recursos y Control", en "Revista de Derecho Político", Argentina, Segunda Epoca, Año XV. Vol. II. Pag. 42-43.

ciudadanos al ejercicio del poder público por medio del sufragio. Por sus fines tan elevados que realizan, el Estado los dota en forma equitativa con un mínimo de elementos para sus actividades electorales tendientes a la obtención del sufragio popular.

Al respecto, el Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales en el Artículo 36 señala como derechos de los partidos políticos, tales como participar en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral, postular candidatos en las elecciones, formar frentes, coaliciones y fusiones, nombrar representantes entre los órganos del Instituto Federal Electoral, y establecer relaciones con organizaciones y partidos políticos extranjeros.

A su vez, el Artículo 38 señala entre las obligaciones a cumplir: mantener en funcionamiento a sus órganos estatutarios, contar con un domicilio social para sus órganos directivos, editar una publicación mensual de divulgación y otra trimestral de carácter teórico, sostener un centro de formación política, publicar y difundir en las demarcaciones electorales en que participen la plataforma electoral del partido, etc.

Para que las agrupaciones políticas estén en posibilidad de ejercitar sus derechos y cumplir con sus obligaciones requiere de cuantiosos recursos y apoyos económicos para solventar sus actividades. Antes de la Reforma Política Electoral de 1977, los partidos políticos ya gozaban de ciertos beneficios, servicios o prestaciones en especie con cargo al erario público para atenuar su preocupación financiera. La Ley Electoral Federal de 1963 les otorgó exenciones de impuestos. Poco después, en 1973 la Ley Federal Electoral introdujo un apartado de prerrogativas que ampliaba las exenciones fiscales, adicionaba el

uso de franquicias postales y telegráficas, acceso de radio y televisión con ocasión de elecciones. En el citado año de 1977, la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales estableció el derecho al uso en forma permanente en radio y televisión, amplió las exenciones fiscales, reguló en detalle las franquicias postales y telegráficas, provee de apoyos para tareas editoriales, y en tiempo de campaña política dota a los partidos con un mínimo de elementos, tales como carteles, folletos, espacios para propaganda, mamparas, locales y auxilio en los recorridos electorales.

Con el Código Federal Electoral de 1987 se incorporó a las prerrogativas de los partidos políticos el financiamiento público en efectivo mediante una fórmula basada exclusivamente en la elección de Diputados Federales de mayoría relativa. El cálculo consistía en multiplicar el costo de campaña para diputado por el número de candidatos registrados; el resultado era el monto a distribuir. Se repartía el importe total en forma proporcional conforme al número de votos obtenidos y el número de curules.

Los cuantiosos recursos aún eran insuficientes para estimular la formación y el fortalecimiento de un sistema de partidos políticos pluralista, reflejo de la diversidad ideológica del país.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en 1990 amplió a 4 rubros el financiamiento público:

- a) **Por actividad electoral.**

- b) **Por actividades generales como entidades de interés público.**

- c) Por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos.
- d) Por actividades específicas como entidades de interés público.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 24 de septiembre de 1993 adicionó un rubro más.

- e) Para el desarrollo de los partidos políticos.

El Artículo 36 señala que los partidos políticos nacionales tienen derecho a disfrutar de las prerrogativas y recibir el financiamiento público de sus actividades. A su vez, el Artículo 34, Inciso d precisa que los partidos políticos con registro condicionado recibirán sólo el 50% del financiamiento público señalado para cada partido político con registro definitivo por concepto de actividades generales, así como del financiamiento para el desarrollo de los partidos políticos.

Ahora bien, el partido con registro condicionado que no obtenga el registro definitivo por no haber logrado el 1.5% del total de la votación emitida en alguna de las elecciones para diputados, senadores o presidente, consecuentemente perderá el derecho a continuar siendo sujeto de financiamiento público (Art. 35, P.1).

Cuando el partido político con registro definitivo no obtenga el 1.5% de la votación en dos elecciones federales ordinarias consecutivas perderá todos los derechos y prerrogativas; entre éstas el financiamiento público (Art. 35, P. 2). Si el partido político con registro definitivo que no obtiene el 1.5% de la votación emitida en alguna de las elecciones para diputados, senadores o presidente y cuya votación sea cuando menos del 1%, sigue conservando su registro y tendrá derecho a que se le otorgue el financiamiento público por actividades generales, por las específicas, y para el desarrollo de los partidos políticos. Además, si obtienen algún triunfo en la elección para diputados de mayoría o senadores, se les otorgará el correspondiente por subrogación del Estado de las contribuciones de los legisladores para el sostenimiento de sus partidos (Art. 35, P. 3, Art. 49, P. 8).

Por último, cuando los partidos políticos obtenga su registro definitivo en fecha posterior a la última elección, se les entregará el correspondiente por actividades generales, por las específicas y para el desarrollo de los partidos políticos (Art. 49, P.9. Inc. A).

4.8.1. Por Actividad Electoral.

Es el tipo de financiamiento estatal más importante por las cantidades otorgadas a los partidos políticos. El legislador refrendó en 1990 con el nombre de financiamiento por actividad electoral el apoyo económico trianual que contemplaba el Código Federal Electoral de 1987. La base para el cálculo es la siguiente (Art. 47, Párrafo 7, Inciso A):

- 1) Con base en los estudios que el Director General del Instituto Federal Electoral presente al Consejo General se determina el costo mínimo de una campaña para diputado y una para senador. Cada una de las cantidades se multiplica respectivamente por el número de candidatos propietarios a diputados de mayoría relativa y por el de propietarios a senadores registrados; tomando en cuenta solo a aquellos candidatos de los partidos políticos que conserven su registro.

- 2)) La cifra total obtenida por diputados se dividirá entre la votación nacional emitida en la elección para determinar el valor unitario por voto.

- 3) A cada partido político se le asignará la cantidad que resulte de multiplicar el valor unitario del voto por el número de votos válidos obtenidos en la elección de diputados por mayoría.

- 4) La misma operación es empleada para determinar el valor unitario del voto en elecciones para senador que multiplicada por la votación obtenida por cada partido por este concepto, da como resultado la cantidad a entregar.

- 5) El monto del financiamiento se entregará a cada partido en los tres años siguientes a la elección en tres parcialidades de 20%, 30% y 50% por el último año.

- 6) La segunda y tercera anualidad podrá incrementarse por el acuerdo del Consejo General de Instituto Federal Electoral conforme a los índices inflacionarios.

7) **Este tipo de financiamiento se determina concluido el proceso electoral.**

Si bien el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales entró en vigor el 15 de agosto de 1990, la financiación por actividad electoral comenzó a aplicarse a partir de 1992, conforme a los resultados de las elecciones de 1991. Mientras en 1990 y 1991 continuó entregándose el apoyo establecido por la extinta Comisión Federal Electoral (Artículo 15 Transitorio).

El monto para actividades electorales para el trienio 1990-1994 fue determinado en base a la investigación económica del costo de campaña de diputado y senador, tomando en cuenta las siguientes actividades:

- a) **Administrativa.** Los elementos humanos y materiales necesarios para sus actividades electorales durante tres meses: encargado de oficina, dos mecanógrafos, un chofer y un auxiliar de servicios, renta de local, equipo de oficina, transporte, teléfono, luz, papelería y combustible.
- b) **Propagandista.** Tendiente a dar a conocer al cuerpo electoral a un candidato o un partido, a través de propaganda impresa y la utilería.
- c) **Divulgación ideológica.** Para hacer del conocimiento del electorado la posición política que el candidato asume, así como la plataforma política e ideológica de su partido. Esta actividad es llevada a cabo en presentaciones públicas, discursos, conferencias y encuentros políticos.

El Consejo General del Instituto Federal Electoral determinó en base a los anteriores factores el costo mínimo de campaña para Diputado en N\$62,357.97. El costo de campaña para Senador fue adicionado con dos elementos: gastos de hospedaje y renta de locales para eventos, dando como resultado la suma N\$132,062.62.

Sin embargo, los costos de campañas se obtuvieron a precios de mayo de 1991 y observando la constante inflación y que entre las distintas entidades federativas y los variados distritos electorales pueden prevalecer diferentes condiciones de desarrollo de las campañas, se consideró conveniente incrementarlo en un 25%, ajustándose el costo de campaña para diputado en N\$77,947.00 y para Senador en N\$165,078.28.¹²⁶

Los candidatos a diputados de mayoría relativa de los partidos que conservaron su registro ascendieron a 1,792, cifra que multiplicada por el costo de campaña para diputado de N\$77,947.46 dió un total de N\$39,681,859.07. De acuerdo a la fracción II del Inciso A del Artículo 49 citado, el monto total determinado para la elección de diputados se dividió entre la votación nacional emitida la cual fue de 21,857,721 votos, dando como resultado el valor unitario por voto en N\$6.39 el cual al multiplicarse por la votación obtenida por cada partido político de acuerdo con la calificación efectuada por el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados dió como resultado la siguiente asignación:

¹²⁶ Revista Foro Electoral, Instituto Federal Electoral. Año II, 1992, Núm. 7, Pág. 55.

PARTIDO	VOTOS VALIDOS	COSTO DEL VOTO	MONTO DEL FINANCIAMIENTO 1992-1994
PAN	4,036,142	N\$6.39	N\$25,796,242.65
PRI	14,038,183	N\$6.39	N\$89,708,499.40
PPS	410,250.	N\$6.39	N\$ 2,621,629.56
PRD	1,888,754.	N\$6.39	N\$12,069,744.87
PFCRN	993,942.	N\$6.39	N\$ 6,351,608.97
PARM	490,450.	N\$6.39	N\$ 3,134,133.59
TOTAL	21,857,721.		N\$139,681,859.07

Los candidatos a Senadores de los partidos que conservaron su registro ascendieron a 184, cifra que multiplicada por el costo de campaña para Senador de N\$165,078.28 dió un total de N\$30,374,404.62. De acuerdo a la fracción V del Inciso A del Artículo 49, el monto total determinado para la elección de Senadores se dividió entre la votación nacional emitida la cual fue de 22,087,877 votos, dando como resultado el valor unitario por voto en N\$1.37, el cual multiplicado por la votación obtenida por cada partido político de acuerdo con la calificación efectuada por el Colegio Electoral de la Cámara de Senadores dió como resultado la siguiente asignación:

PARTIDO	VOTOS VALIDOS	COSTO DEL VOTO	MONTO DEL FINANCIAMIENTO 1992-1994
PAN	4,084,336.	N\$1.37	N\$ 5,616,622.83
PRI	14,213,041.	N\$1.37	N\$19,545,230.99
PPS	653,885.	N\$1.37	N\$ 899,197.67
PRD	1,432,191.	N\$1.37	N\$ 1,969,494.34
PFCRN	1,206,460.	N\$1.37	N\$ 1,659,077.70
PARM	497,964.	N\$1.37	N\$ 684,781.07
TOTAL	22,087,877.		N\$ 30,374,404.62

De conformidad con la Fracción VII del Inciso a) del Artículo 49, los partidos políticos recibieron el monto total de su financiamiento en los tres años siguientes a la elección distribuyéndose en ministraciones de 20%, 30% y 50% en los años 1992, 1993 y 1994, de un total de financiamiento por actividad electoral de N\$170,056,263.69

1992	20%	34,011,252.73
1993	30%	51,016,879.10
1994	50%	85,028,131.84
TOTAL	100%	170,056,263.69

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señala que los montos correspondientes a la segunda y tercera anualidad podrían ser incrementados por acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral cuando lo estime necesario. En la sesión celebrada el 7 de enero de 1994, el Consejo General autorizó un incremento del 20% sobre la ministración del 50%

del financiamiento trianual de N\$85,028,131.85. De esta forma esta tercera anualidad ascendió a N\$102,033,758.22 distribuido de la siguiente forma:

PAN	18,845,757.61
PRI	65,553,759.81
PRD	2,112,540.65
PPS	8,423,748.25
PFCRN	4,806,519.58
PARM	2,291,432.32
TOTAL	102,033,758.22

Considero al financiamiento público por actividad electoral positivo para fomentar un sistema de partidos pluralista atenuado. Este tipo de financiamiento es repartido en forma equitativa premiando solo los resultados electorales. La equidad consiste en dar a cada quien lo que le corresponde, tratando igual a los iguales y desigual a los desiguales. Lo fundamental del criterio de equidad es otorgar a cada partido político lo que le corresponde en proporción a su fuerza electoral; puesto que resultaría absurdo entregar las mismas cantidades a quien obtiene 3% de la votación que al que logra el 50%. El voto ciudadano debe ser el factor decisivo que determine la proporción en que se deben subvencionar los partidos políticos. Algunos partidos pequeños de oposición han demandado la implantación de un sistema igualitario de reparto de recursos por actividad electoral, con la única condición de mantener el 1.5% de votación mínima. Este tipo de sistema desalienta la competencia electoral porque el financiamiento es dividido por igual a todos los partidos participantes en la contienda electoral con independencia de los triunfos electorales obtenidos. La igualdad se traduce en inmovilismo y apatía política. No hay mejor indicador que el voto para legitimar

los apoyos públicos a aquellas organizaciones políticas que cuenten con verdadero arraigo popular, evitando mantener de forma artificial a aquellos partidos que obtienen precarias votaciones. Los subsidios entregados no deben ser deformadores o distorsionadores de la voluntad popular, por lo que solo deben favorecerse a los partidos políticos que sean potenciales opciones políticas de la ciudadanía. Tampoco debe desconocerse el hecho que el criterio de equidad reproduce las desigualdades de la competencia política por lo que deben existir sistemas complementarios basados en la igualdad para fomentar el nacimiento y desarrollo de nuevas fuerzas políticas.

4.8.2. Por Actividades Generales.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone un apoyo complementario equivalente al 10% de la cantidad total que resulte del financiamiento por actividades electorales distribuido anualmente por partes iguales a cada partido político para el desarrollo de sus actividades ordinarias.

El equivalente al 10% del monto por actividad electoral del trienio 1992-1994 fue determinado en N\$17,005,626.36, el cual distribuido entre 6 partidos con registro en 1992 correspondió a N\$2,834,271.00 cada uno. En la sesión del 13 de enero de 1993, el Consejo General del Instituto Federal Electoral concedió registro definitivo como partidos políticos nacionales al PDM, PT y PVEM por lo que autorizó el otorgamiento del financiamiento público por actividades generales junto con los seis ya existentes quedando de la siguiente forma:

PARTIDO	MONTO
PAN	N\$2,834,271.06
PRI	N\$2,834,271.06
PPS	N\$2,834,271.00
PRD	N\$2,834,271.00
PFCRN	N\$2,834,271.00
PARM	N\$2,834,271.00
PDM	N\$2,834,271.00
PT	N\$2,834,271.00
PVEM	N\$2,834,271.00
TOTAL	N\$25,508,439.54

En 1994, al igual que en el año anterior el Consejo General del Instituto Federal Electoral autorizó para los nueve partidos un financiamiento total de N\$25,508,439.54.

Considero que el sistema igualitario establecido en este rubro es congruente porque los partidos políticos en periodos ordinarios o normales reducen sus actividades no existiendo criterios claros para diferenciarlos. Parte de la idea que en tiempos ordinarios, los partidos políticos realizan funciones semejantes. El efecto del sistema igualitario es excluir el factor votación de tal manera que tanto los partidos mayoritarios y aquellas pequeñas organizaciones políticas reciban exactamente el mismo subsidio. No atiende elementos cualitativos o cuantitativos. Este tipo de apoyos se entregan a los partidos políticos con registro definitivo, la ley exige para conservar el registro definitivo un porcentaje tan bajo de votación (1.5%) que produce un desaliento por parte de los pequeños partidos (también actualmente denominados "microchips") para crecer.

Conformándose con escasas votaciones que apenas sobrepasan el 1.5%, los pequeños partidos han encontrado en el financiamiento por actividades generales una fuente de nada despreciables recursos públicos para el sostenimiento del modus vivendi de una reducida élite política. El dinero público mantiene de esta forma vivas artificialmente a formaciones políticas sin arraigo. Así, los partidos políticos más favorecidos con el sistema son los pequeños porque en ocasiones duplican sus ingresos por actividad electoral. Tal fue el caso del PPS en 1991 que de N\$3,520,920 recibidos por actividad electoral obtuvo adicionalmente la suma de N\$5,668,542 por actividades generales. Por lo que considero que sería conveniente otorgarlo a aquellos que obtengan un mínimo de votación del 3%. De esta forma independientemente de conservar su registro con el 1.5%, los partidos políticos intensificarán sus tareas de educación política, difusión de sus ideales, convencimiento y reclutamiento de militantes para ganar una mayor simpatía y así lograr una votación mínima razonable de 3% que les permita recibir apoyos para actividades ordinarias.

4.8.3. Por Subrogación del Estado de las Contribuciones de los Legisladores.

El Artículo 49, Párrafo 7, Inciso C también señala un financiamiento por subrogación por parte del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos. Consiste en asignar a cada partido político anualmente el 50% del ingreso neto que por concepto de Dietas hayan percibido en el año inmediato anterior los diputados y senadores integrantes de su grupo parlamentario.

Después de calcular las percepciones de los legisladores del Congreso de la Unión, se determinó para 1994 un financiamiento global por este concepto de N\$27,400,560 para distribuirse entre los 6 partidos que cuentan con representantes en ambas cámaras.¹²⁷

DIETA NETA ANUAL		
DIPUTADO	N\$ 89,880.	N\$44,940.
SENADOR	N\$154,080.	N\$77,040.
PARTIDO	NUM. LEGISLADORES	FINANCIAMIENTO ANUAL 1994
PAN	90	N\$ 4,076,700.00
PRI	381	N\$19,080,240.00
PPS	12	N\$ 539,280.00
PRD	43	N\$ 1,996,620.00
PFCRN	23	N\$ 1,033,620.00
PARM	15	N\$ 674,100.00
TOTAL	564	N\$27,400,560.00

La fórmula tiende a evitar que los legisladores vean mermados sus emolumentos. Los partidos políticos reciben la mitad del ingreso total percibido en el año anterior, por concepto de Dietas de sus grupos parlamentarios en el Congreso de la Unión. Si el texto se aplica estrictamente, el congresista que se separe de su grupo parlamentario perjudica a su partido que dejaría de recibir la aportación correspondiente.

¹²⁷ Herrejon Silva, Hermilio. "El Financiamiento Público de los Partidos Políticos", en "Aspectos Jurídicos de los Partidos Políticos", Obr. Cit. Pag. 166.

Este tipo de financiamiento es un premio extra al resultado electoral y se basa en el criterio de equidad otorgado en proporción al número de Diputados y Senadores. Este tipo de financiamiento es criticado por relevar a los legisladores de la carga de apoyar a los partidos con parte de sus sueldos siendo una aptitud paternalista por parte del Estado. Los partidos políticos deberían de decidir por sí mismos respecto de las contribuciones que los legisladores deben o no aportar a sus respectivas organizaciones políticas. Tal medida puede ser un factor desvinculador de los legisladores con su partido. Tal vez fue ideado con la mejor intención para profesionalizar el trabajo legislativo, descargando a los legisladores, sobre todo de los partidos pequeños de aportar cuotas altas a sus partidos.

4.8.4. Por Actividades Específicas.

EL Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales estimula a las agrupaciones políticas para que realicen sus tareas de interés público tales como educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como tareas editoriales, de conformidad con lo establecido por el Reglamento expedido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral. Los gastos erogados por estos conceptos se reembolsan al año siguiente hasta en 50%.

El 20 de marzo de 1991, el Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó el reglamento citado y entre otras cosas define con mayor amplitud el objeto de gasto de los partidos que puede ser reembolsado con recursos fiscales:

- a) Educación y capacitación política. Tiene como objeto coadyuvar a promover y difundir la cultura política, formar ideológica y políticamente

a sus afiliados, infundiendo respeto al contrario, preparar la participación activa de los militantes en el proceso electoral para fortalecer el régimen de partidos políticos.

b) Investigación socioeconómica y política. Tiene como fin la busqueda de propuestas políticas que tiendan a resolver los problemas nacionales.

c) Tareas editoriales. Están destinados a difundir las actividades anteriores, así como a editar las publicaciones mensuales y trimestrales señaladas por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, como otras que se realicen.

La Dirección General del Instituto Federal Electoral informará en el mes de enero al Consejo General el importe a que ascendieron los gastos que los partidos políticos nacionales comprobaron haber erogado en el año inmediato anterior. En base en dicha información el Consejo General determinará el monto total a que ascenderá durante el año el financiamiento, sin que por ningún concepto sea superior al 50% de los gastos comprobados.

En ningún caso un partido político recibirá cantidad mayor a las que en su conjunto puedan recibir los demás partidos políticos. Todos estos gastos se comprobarán con la documentación comprobatoria de las actividades susceptibles de financiación.

Los partidos políticos nacionales o con registro definitivo tienen derecho al financiamiento público por actividades específicas.

Tomando en cuenta las comprobaciones de gastos que por este concepto realizaron los partidos políticos nacionales en 1993, se determinó en N\$37,012,149.94 el financiamiento por actividades específicas autorizado por el Consejo General en sesiones del 7 de enero y 28 de febrero de 1994 fue el siguiente:

PARTIDO	TOTAL
PAN	3,209,519.67
PRI	11,956,198.62
PPS	1,944,560.90
PRD	7,459,345.12
PFCRN	4,795,345.99
PARM	2,438,772.85
PDM	2,098,285.99
PT	1,725,975.93
PVEM	1,384,144.87
TOTAL	N\$37,012,149.94

Obviamente, los partidos políticos con mayores recursos son los verdaderamente beneficiados con el reembolso de un 50% de lo gastado en las actividades mencionadas.

Considero necesario extender a los partidos políticos con registro condicionado el derecho a el financiamiento por actividades específicas por las siguientes razones:

- a) Las agrupaciones políticas cuando concurren a la primera elección necesitan allegarse a la ciudadanía, promoviendo y difundiendo su plataforma política, educando y capacitando políticamente a la militancia, editando folletos y publicaciones para dar a conocer sus ideales: actividades que conforme al reglamento son objeto de financiación pública.
- b) El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en el Artículo 34, párrafo 3, señala que los partidos políticos nacionales con registro condicionado cumplirán con las mismas obligaciones de los partidos políticos nacionales señaladas en el Artículo 38. Este a su vez, consigna entre las obligaciones a cumplir la de editar por lo menos una publicación mensual de divulgación y otra de carácter teórico trimestral, así como sostener por lo menos un centro de formación política. Las anteriores obligaciones encuadran en las actividades sujetas a financiación pública por actividades específicas. Por tal motivo, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales discrimina a los partidos con registro condicionado quienes por sus escasos recursos cumplirán a duras penas con las citadas obligaciones.
- c) Es incongruente que el Estado sature a las agrupaciones políticas con registro condicionado con las mismas obligaciones establecidas para los

partidos políticos nacionales, y a su vez, no ser corresponsable en resarcirles parcialmente lo erogado por tales conceptos.

4.8.5 Para el Desarrollo de los Partidos Políticos.

Para garantizar a los partidos políticos en vías de consolidación, los recursos suficientes para la consecución de sus fines, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales por decreto publicado el 24 de septiembre de 1993 adicionó el presente rubro. Consiste en otorgar un monto adicional equivalente al 5% de la cantidad total del financiamiento público por actividad electoral. Se distribuirá anualmente por partes iguales entre los partidos políticos que conserven su registro y cuya votación en la elección anterior de diputados de mayoría relativa quede comprendida entre el 1% y 5%, inclusive del total de la votación emitida para esa elección y los que hubieran obtenido su registro definitivo o condicionado en fecha posterior a la última elección. Ningún partido político podrá recibir más de la quinta parte del porcentaje aludido ni por más de tres años. Si el partido político que tiene derecho al financiamiento por este rubro, obtuvo la votación por sí mismo, se le incrementará el monto correspondiente hasta un tanto más.

El 5% del financiamiento público por actividad electoral para el trienio 1992-1994 (N\$170,056,263.69) fue determinado en la cantidad de N\$8,502,921.00, suma que dividió entre 6 partidos:

PPS	1,417,135.53
PFCRN	1,417,135.53
PARM	1,417,135.53

PDM	1,417,135.53
PT	1,417,135.53
PVEM	1,417,135.53
TOTAL	8,502,813.18

Ahora bien, el PPS, PFCRN y el PARM en las elecciones federales de 1991 obtuvieron la votación por sí mismos, siendo incrementando el monto correspondiente hasta un tanto más, pero sin exceder de la quinta parte del porcentaje citado. La distribución de este financiamiento en el año de 1994 se acordó de la siguiente manera:

PARTIDO	MONTO ANUAL 1994
PPS	1,700,562.64
PFCRN	1,700,562.64
PARM	1,700,562.64
PDM	1,417,135.53
PT	1,417,135.53
PVEM	1,417,153.53
TOTAL	9,353,094.51

El financiamiento especial establecido en el presente rubro puede ser un buen incentivo para aquellas agrupaciones políticas nuevas que concurren por primera vez en las elecciones federales. Pero, combinando con la disposición que permite a los partidos mantener su registro y prerrogativas a pesar de fracasar electoralmente, es un absurdo y denota un sistema de partidos disperso e inconexo, conformado por gran cantidad de agrupaciones sin voluntad de poder.

4.9. Control del Financiamiento.

Originalmente, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en el Artículo 49, párrafo 5o. señalaba el deber de los partidos políticos de informar anualmente al Instituto Federal Electoral el empleo del financiamiento público. A su vez, el Artículo 82, Párrafo 1, inciso H señalaba la facultad del Consejo General de vigilar el cumplimiento de las obligaciones prescritas por el Código.

En el campo práctico, existía el inconveniente que el Instituto Federal Electoral carecía de la potestad de revisar y comprobar el contenido de los informes presentados por los partidos, respecto al empleo y destino de los subsidios públicos. Los partidos políticos cumplían con su obligación de informar al Instituto Federal Electoral entregando un par de cuartillas señalando como habían empleado los recursos públicos, pero sin obligación de respaldar su informe con soportes técnicos, a modo de un estado financiero contable. En este sentido, la obligación informativa contenida en la ley era letra muerta.

Estas circunstancias motivaron la incorporación de una fórmula más efectiva del deber informativo y control de las finanzas partidistas. El 23 de septiembre de 1993, se incorporó al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales la institución de los órganos control de las finanzas partidistas con el fin de hacer transparente los procesos de obtención y gasto de los recursos tanto públicos como privados.

4.9.1. Organo de Control Interno.

Entre las innovaciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales por el Decreto Publicado en el D.F. el 24 de septiembre de 1993, se encuentra la de la obligación de los partidos políticos de establecer en sus estatutos un órgano responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros. Este órgano interno será el encargo de obtener y administrar las finanzas del partido así como de presentar los informes de ingresos y egresos anuales y de campaña.

Los partidos políticos determinarán libremente los términos, modalidades y características en que constituirá el órgano interno responsable de la financiación.

Los partidos políticos tienen la obligación de presentar ante el Instituto Federal Electoral los informes anuales y de campaña sobre el origen y monto de los ingresos recibidos por cualquier modalidad de financiamiento (público o privado) así como de su empleo y aplicación. El informe anual contendrá los ingresos totales y ordinarios que los partidos políticos hayan realizado durante el ejercicio objeto del informe y deberá presentarse a más tardar dentro de los noventa días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio reportado.

Los informes de campaña se presentará por cada una de las campañas en las elecciones para Presidente, Diputados y Senadores; especificando los gastos que el Partido Político y el Candidato hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente. Cada informe contendrá el origen de recursos utilizados para financiar los gastos de propaganda, operativos de campaña y de propaganda en prensa, radio y TV., así como el monto y destino de dichas erogaciones. El

informe de campaña deben presentarse dentro de los 90 días siguientes contados a partir del día de la jornada electoral.

4.9.2. Organismo Revisor Externo.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales incorpora una figura nueva: la comisión de consejeros, designados por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, órgano encargado de la revisión de los informes anuales y de campaña que presenten los partidos políticos.

El Consejo General del Instituto Federal Electoral convocará a la Comisión de Consejeros dentro de los 15 días anteriores al periodo de presentación de los informes, para que procedan a la recepción, revisión y dictamen. Esta comisión cuenta con 60 días para revisar los informes anuales y de 120 días para revisar los informes de campaña. La comisión tiene la facultad de solicitar a los órganos responsables del financiamiento de cada partido, la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado en los informes. La Comisión al advertir la existencia de errores u omisiones durante la revisión de los informes, notificará al partido político que hubiese incurrido en ellos, para que en un plazo de 10 días contados a partir de dicha notificación, presente las aclaraciones y rectificaciones que estime pertinentes. Vencido el plazo para la recepción de los informes o en su caso el concedido para la rectificación de errores u omisiones, la comisión dispondrá de 20 días para elaborar un dictamen consolidado que deberá presentar ante el Consejo General dentro de los tres días siguientes de su conclusión.

El dictamen deberá contener:

- a) El resultado y las conclusiones de la revisión de los informes presentados por los partidos políticos.**
- b) La mención de errores o irregularidades encontradas en los mismos.**
- c) El señalamiento de las aclaraciones o rectificaciones presentados por los partidos políticos.**

La Comisión de consejeros para el ejercicio de sus actividades contará con el apoyo de la Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral cuyo titular fungirá como secretario técnico. Asimismo, para el desempeño eficaz e imparcial, la comisión de consejeros podrá contar con el personal técnico autorizado por el Consejo General.

La Comisión de Consejeros podrá proponer al Consejo General acuerde el establecimiento de lineamientos o formatos para ser utilizados en los informes que presenten los partidos. Las quejas recibidas por cualquier órgano del Instituto Federal Electoral sobre el origen y aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos políticos, serán turnadas a la Comisión de Consejeros a efecto de que las analice previamente a la formulación del dictamen.

La Comisión de Consejeros dará a conocer al Consejo General del Instituto Federal Electoral el dictamen formulado procediendo en su caso a informar a la

Sala Central del Tribunal Federal Electoral las irregularidades señaladas en el dictamen para efectos de la aplicación de las sanciones correspondientes.

Los partidos políticos podrán impugnar ante la Sala Central del Tribunal Federal Electoral el dictamen consolidado dentro de los tres días siguientes al día en que concluya la sesión respectiva.

A su vez, el Consejo General del Instituto Federal Electoral deberá:

- a) Remitir a la Sala Central del Tribunal Federal Electoral cuando se hubiese interpuesto el recurso de apelación, el dictamen de la comisión y el informe respectivo.
- b) Remitir al Diario Oficial de la Federación el dictamen y en su caso la resolución recaída al recurso para su aplicación, una vez que se haya cumplido el plazo para la interposición del recurso o presentado esté resuelto por el Tribunal Federal Electoral.
- c) Acordar los mecanismos convenientes para la difusión pública del dictamen y en su caso, las resoluciones. La gaceta del Instituto Federal Electoral publicará los informes anuales de los partidos.

En consecuencia, la Comisión de Consejeros es un órgano de carácter administrativo electoral que realiza actividades de revisión, investigación y comprobación de los estados contables de los partidos políticos. Debe destacarse que la Comisión de Consejeros cumple con los requisitos de

imparcialidad y profesionalización de la función electoral, características que fortalece la confianza de la opinión pública en sus actividades y determinaciones.

También es importante destacar la incorporación en la ley del principio de transparencia y publicidad de las finanzas de los partidos políticos.

4.10 Topes de Gastos.

Los gastos de campaña electoral que realicen los partidos políticos, coaliciones y sus candidatos en la propaganda electoral y las actividades de campaña, no podrán rebasar los topes que para cada elección determine el Consejo General y las Juntas Ejecutivas. (182-A.P.1)

Los conceptos de gastos comprendidos dentro de los topes de campañas son:

- 1) Gastos de propaganda. Los realizados en bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos, realizados en lugares alquilados, propaganda utilitaria y otros similares.
- 2) Gastos operativos de campaña. Comprende los sueldos y salarios del personal eventual de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material y personal, viáticos y otros similares.
- 3) Gastos de propaganda en prensa, radio y televisión. Comprende los realizados en cualquiera de estos medios tales como mensajes, anuncios publicitarios y sus similares, tendientes a la obtención del voto.

Dentro de los topes de campaña no se consideran los gastos que realicen los partidos políticos por concepto de sus operaciones ordinarias y el sostenimiento de sus órganos directivos y de sus organizaciones.

4.10.1 Topes de Campaña para la Elección de Presidente.

El Artículo 182-A del Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales señala que para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el Consejo General previo al inicio de la campaña electoral fijará el tope máximo de gastos atendiendo los siguientes criterios:

- 1) El valor unitario del voto para Diputados fijado para efectos del financiamiento público.
- 2) Los índices de Inflación que señale el Banco de México.
- 3) El número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral de todo el país.
- 4) La duración de la campaña.

El Consejo General en la sesión celebrada el 23 de diciembre de 1993 estableció la fórmula de articulación de los elementos señalados para la determinación del tope, designándose a tres consejeros magistrados para que en el transcurso del mes de enero de 1994, realizaran conjuntamente las operaciones aritméticas correspondientes y se publicara en el Diario Oficial de la

Federación. Sobre el particular, el Partido de la Revolución Democrática promovió recurso de apelación por considerar que la fórmula establecida daría como resultado un tope demasiado alto. La Sala Central del Tribunal Federal Electoral declaró fundado el recursos de apelación, revocándose el acuerdo recurrido y ordenando al Consejo General determine el tope máximo de gastos de campaña para la elección de presidente antes del 31 de enero de 1994.

El Consejo General procedió a determinar el tope citado fijándolo en N\$134,460,560.34, en base a las siguientes operaciones:

Valor unitario del voto de Diputado de Mayoría Relativa de enero de 1992.	N\$ 6.39
MAS	
La cantidad que resulte de aplicar al valor unitario del voto la suma de los índices de inflación señalados por el Banco de México para los meses correspondientes a los años de 1992- 1993 (19.1%)	1.22%
Valor Unitario del voto actualizado.	N\$ 7.61
Multiplicado por	
El número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral en todo el país al 31 de diciembre de 1993.	44,172.326
Resultado	N\$336,151,400.86
Cantidad multiplicada por el valor asignado convencionalmente por los partidos políticos al elemento duración de campaña.	0.40
Resultado: Tope máximo de gastos de campaña para la elección de Presidente:	134,460,560.34

4.10.2. Topes de Campaña para la Elección de Diputados de Mayoría Relativa.

El Artículo 182-A, Párrafo 4, Inciso B, señala que para la elección de Diputados por el principio de mayoría relativa serán consideradas las variables específicas de cada Distrito Electoral tales como: área geográfica salarial, densidad de población y condiciones geográficas. El Consejo General del Instituto Federal Electoral aplicará tres valores a cada variable de acuerdo a las condiciones particulares de cada Distrito, tomando en cuenta las determinaciones de las autoridades laborales, el número de habitantes por kilómetro cuadrado, la extensión territorial y la facilidad y dificultad de acceso a los centros de población. Los valores de las variables serán comunicados a las Juntas Distritales Ejecutivas a efecto de que determinen los aplicables al Distrito por cada una de las variables y obtendrán el promedio de éstos mismos valores. El factor se aplicará a la cantidad que resulte de multiplicar el valor unitario del voto para Diputado por el número de ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral correspondiente al Distrito de que se trate.

Los topes varían siendo el menor, el fijado para el XIX Distrito del Estado de México con N\$134,237.36 y el más alto el establecido para el XL Distrito en el Distrito Federal en N\$2,972,881.96.

4.10.3 Tope de Campaña para la Elección de Senadores.

El citado Artículo 182-A, Párrafo 4, Inciso C, prescribe que cada entidad federativa tendrá un tope distinto atendiendo a sus condiciones y características.

Cada junta local sumará las cantidades que haya fijado como tope de gastos de campaña para diputado de cada uno de los Distritos en que se divida la entidad federativa, constituyendo el tope máximo de gastos de campaña para cada fórmula de senadores en la entidad respectiva.

Los topes de campaña para la elección de senador varía siendo el más bajo el establecido para el Estado de Colima en N\$1,593,362.47 y el mayor el autorizado para el Estado de México en N\$26,946,312.88.

4.11. Sanciones.

El Artículo 342, Párrafo 2, consagra una serie de faltas en que pueden incurrir los partidos políticos.

- a) Incumplir con sus obligaciones (tales como no mantener en funcionamiento efectivo al órgano interno responsable de la administración del patrimonio y recursos financieros; abstenerse de editar una publicación de divulgación mensual y otra de carácter teórico trimestral, así como sostener por lo menos un centro de formación política, entre otras).
- b) Incumplir con las resoluciones o acuerdos del Instituto Federal Electoral o del Tribunal Federal Electoral.
- c) Aceptar donativos o aportaciones económicas de las personas o entidades no facultadas para ello. (Extranjeros, ministros de culto, etc.)

o solicitar crédito a la Banca de Desarrollo para el financiamiento de sus actividades.

- d) Aceptar donativos o aportaciones económicas superiores a los límites autorizados.
- e) Omitir presentar los informes anuales o de campaña dentro del término establecido por la ley.
- f) Sobrepasar durante la campaña electoral los topes de gastos autorizados.

Con independencia de las responsabilidades incurridas por los dirigentes miembros o simpatizantes, las faltas de los partidos políticos, podrán ser sancionados con:

- 1) Multa de 50 a 5 mil veces el salario mínimo vigente en el D.F.
- 2) Reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el período que señale la resolución.
- 3) Supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda por el período que señale la resolución.
- 4) Suspensión del Registro como partido político.
- 5) Cancelación del Registro como partido político.

CONCLUSIONES

Primera. Los partidos políticos son personas morales con carácter de interés público que requieren de recursos económicos para sufragar los gastos de las actividades ordinarias y electorales. Actualmente, el constante incremento de los gastos de campaña y el mantenimiento regular del aparato partidista requiere de grandes cantidades que supera a la financiación privada proveniente de la militancia y simpatizantes.

Segunda. La obtención de los fondos necesarios para las actividades partidistas, corre el riesgo de recurrir a los grandes patrocinadores o grupos de presión, que aprovechan la vía del financiamiento para influir o intervenir en las directrices del partido a su total conveniencia. El poder económico de los grupos de presión trastoca los postulados básicos del partido y de la democracia: la igualdad de oportunidades, justicia en la igualdad de oportunidades de todos los participantes y la elección consciente del electorado entre las distintas alternativas.

Tercera. Los partidos políticos desempeñan funciones de vital importancia para el desarrollo de la vida democrática. La contradicción estimativa de reconocer a los partidos políticos la condición de asociaciones privadas en lo económico y simultáneamente saturarlo de funciones públicas con responsabilidades de órganos auxiliares del Estado, los expone a ser financiados por grupos de presión.

Cuarta. El financiamiento público de los partidos políticos son las aportaciones económicas adicionales que el Estado con cargo a los fondos públicos entrega a los partidos por considerarlos elementos consustanciales a la democracia, con la finalidad de asegurar en forma mínima, los principios de igualdad, de independencia y participación democrática de éstos órganos políticos. Lo óptimo es situar a los partidos políticos en un punto equidistante de las aportaciones públicas y privadas a fin de evitar una inclinación al estatismo o el excesivo peso del privatismo.

Quinta. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece un trato desfavorable para los partidos políticos con registro condicionado respecto de aquéllos que poseen registro definitivo. El Código debería de perfeccionar el principio de igualdad de oportunidades entre los partidos para favorecer el desarrollo y evolución de nuevas fuerzas políticas en el escenario electoral.

Sexta. El financiamiento público por actividad electoral es positivo para fomentar un sistema de partidos pluralista atenuado. Este tipo de financiamiento se reparte en forma equitativa premiando sólo los resultados electorales. La equidad se traduce en entregar a cada partido lo que le corresponde en proporción a su fuerza electoral puesto que, resultaría ilógico entregar las mismas cantidades a quien obtiene el 3% de la votación que al que logra el 50%. El sistema igualitario desalienta la competencia electoral por dividir por igual el financiamiento entre todos los participantes en la contienda electoral con independencia de los resultados obtenidos. No hay mejor indicador que el voto para legitimar los apoyos públicos a aquellas organizaciones políticas que cuentan con verdadero arraigo popular, evitando mantener en forma artificial a aquellos partidos que obtienen precarias votaciones. Tampoco debe desconocerse que el principio de equidad reproduce las desigualdades de la competencia política por lo que deben de existir sistemas complementarios basados en la igualdad para fomentar el nacimiento y desarrollo de nuevas fuerzas políticas.

Séptima. El financiamiento por actividades generales es repartido en base al sistema igualitario. Es congruente porque los partidos políticos en periodos ordinarios o normales reducen sus actividades, no existiendo criterios claros para su diferenciación. El efecto del sistema igualitario es excluir el factor votación de tal forma que tanto los partidos mayoritarios y pequeños partidos reciben exactamente el mismo subsidio. Estos apoyos se entregan por igual a los partidos políticos que tienen registro definitivo y en cambio los partidos con registro condicionado son discriminados al recibir el 50% del financiamiento señalado para los primeros. La Ley Mexicana exige un porcentaje tan bajo de votación (1.5%) para conservar el registro y además combinado con la disposición que les permite mantener su registro y prerrogativas a pesar de fracasar electoralmente (1%) que produce desaliento en los partidos políticos pequeños por crecer. los partidos pequeños con escasas votaciones han encontrado en el

financiamiento por actividades generales una fuente de nada despreciable de recursos públicos para el sostenimiento del modus vivendi de una reducida élite política. El dinero público mantiene vivas artificialmente a organizaciones políticas que no cuenten con la simpatía ciudadana. Sería conveniente establecer un requisito mínimo de votación para ser acreedor a este tipo de financiamiento. El 3% de votación lo considero un mínimo razonable. De esta forma, independientemente de conservar los partidos su registro con el 1.5% de votos, intensificarían sus actividades electorales de reclutamiento, educación política, difusión de ideales, propagandista para ganar adeptos y lograr una votación razonable del 3% para ser beneficiarios de los apoyos por actividades ordinarias.

Octava. El financiamiento público por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrán de aportar para el sostenimiento de sus partidos es altamente paternalista por lo que considero necesario su desaparición. Este tipo de financiación es un premio extra al resultado electoral y se basa en el criterio de equidad basado en el número de diputados y senadores. Es paternalista por relevar a los legisladores de la carga de apoyar a los partidos con parte de sus sueldos. Los partidos políticos debe decidir por si mismos respecto de las contribuciones que los partidos deben o no aportar a sus respectivas organizaciones.

Novena. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales estimula económicamente a los partidos políticos con registro definitivo para que realicen actividades específicas, tales como educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como de sus tareas editoriales. Considero necesario extender el financiamiento por actividades específicas a los partidos con registro condicionado por las razones siguientes:

- a) Las agrupaciones políticas cuando concurren a la primera elección necesitan darse a conocer ante el cuerpo electoral, promoviendo y difundiendo su plataforma política, educando y capacitando políticamente a su militancia y simpatizantes, editando folletos y publicaciones para la difusión de sus ideales; actividades que conforme al reglamento son objeto de financiación pública.

- b) La ley señala que los partidos políticos con registro condicionado cumplirán con las mismas obligaciones de los partidos políticos nacionales, señaladas en el Artículo 38. Este a su vez consigna entre las obligaciones a cumplir la de editar por lo menos una publicación mensual de divulgación y otra de carácter teórico trimestral así como sostener por lo menos un centro de formación política. Las anteriores obligaciones encuadran en las actividades sujetas a financiación pública. En consecuencia, la ley discrimina a los partidos con registro condicionado quienes por sus escasos recursos cumplirán forzosamente las citadas obligaciones.

- c) Es incongruente que el Estado sature a las organizaciones políticas con registro condicionado con las mismas obligaciones establecidas para los partidos políticos nacionales y a su vez no sea corresponsable en resarcirlos parcialmente lo erogado por tales conceptos.

Décimo. El financiamiento para el desarrollo de los partidos políticos puede ser un buen incentivo para fomentar la aparición de nuevas fuerzas en el escenario político. Pero combinado con la disposición que permite a los partidos políticos nacionales mantener su registro y sus prerrogativas a pesar de fracasar electoralmente con el 1% de la votación, es un absurdo y denota un sistema de partidos al que se aspira, disperso e inconexo, conformado por agrupaciones políticas sin voluntad de poder.

Décimo primero. El órgano partidista interno responsable de la administración de su patrimonio y de las finanzas, es una fórmula más efectiva del deber de información y control de recursos. La ley debería establecer el derecho de la militancia de acceder en todo tiempo a las memorias contables del partido.

Décimo segundo. La comisión de consejeros es un órgano de carácter administrativo electoral que realiza actividades de órganos de control externo de las finanzas partidistas con facultades de revisión, investigación y comprobación de los Estados contables de los partidos. Debe destacarse que la comisión de consejeros cumple los requisitos de imparcialidad y profesionalización de la función electoral, características que fortalece la confianza de la opinión pública. También debe resaltarse que la ley incorpora principios de transparencia y publicidad de los informes contables de las finanzas de los partidos políticos.

Décimo tercera. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales incorpora los topes de gastos de campaña electoral de los partidos en la propaganda y las actividades proselitistas para elección presidencial, de diputados y senadores. El tope de gastos en la elección presidencial toma en consideración para determinar el monto máximo a gastar la duración de la campaña. Considero que sería más conveniente no sólo tomar en cuenta para el cálculo la duración de campaña sino limitarla a efecto de reducir los gastos y se evite el dispendio de grandes recursos que tanto molesta a la ciudadanía.

Décimo cuarta. Por último, se establece un capítulo de sanciones aplicables a los partidos políticos por una serie de faltas en que pueden incurrir. Estimo necesario que la ley establezca "tipos" específicos que contengan conducta y sanción correspondiente a efecto de persuadir a los infractores.

BIBLIOGRAFIA

Abendrot, Wolfgang; Kurt, Kenk. "Introducción a la Ciencia Política", 1a. Edición, Barcelona, Editorial Anagrama 1968.

Alcozer, Jorge. "Dinero y Partidos", 1a. Edición, México, Nuevo Horizonte Editores, 1993.

Amanutegui, Gabriel. "Los Partidos Políticos Modernos", 1a. Edición, Madrid Editorial Tecnos 1965.

Andrade Sánchez, Eduardo. "Introducción a la Ciencia Política", 4a. Edición México, Harla Editorial 1988.

Andrea Sánchez, Francisco. "La Renovación Política y el Sistema Electoral Mexicano", 1a. Edición, México, Editorial Porrúa, 1987.

Berlin Valenzuela, Francisco. "Diccionario Electoral", 1a. Edición Costa Rica, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) 1989.

Bobbio, Noberto; Mantecucci, Nicola. "Diccionario de Política", 6a. Edición, México Siglo XXI Editores, 1988.

Borizou Zhamin; Makarova. "Diccionario de Economía Política", Madrid, AKAI Editorial, 1977.

Burgoa, Ignacio. "El Régimen Constitucional de los Partidos Políticos", 1a. Edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1975.

Charlot, Jean. "Los Partidos Políticos", 1a. Edición, México, Editorial Hispánicas, 1987.

Cue Canovas, Agustín. "Historia Social y Económica de México: 1521-1854", 23a. Edición, México Editorial Trillas, 1982.

Deush, Karl. "Política y Gobierno", 1a. Edición, Madrid, Fondo de Cultura Económica, 1985.

Duverger, Maurice. "Los Partidos Políticos", 9a. Reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 1984.

Eckart H., Von. "Fundamentos de la Política", 1a. Edición, Chile, Editorial Biblioteca Ercilla, 1983.

4 Fayt, Carlos. "Derecho Político", 7a. Edición, Buenos Aires, Editorial Depalma, Tomo II, 1989.

Franco Diaz, Eduardo. "Diccionario de Contabilidad", 4a. Edición, México, Siglo Nuevo Editores 1983.

Frías, Pedro. "El Ordenamiento Legal de los Partidos Políticos", 1a. Edición, Buenos Aires, Editorial Depalma, Tomo I, 1989.

Fuentes Diaz, Vicente. "Los Partidos Políticos en México", 3a. Edición, México, Editorial Altiplano, 1971.

García Pelayo, Manuel. "El Estado de Partidos", 1a. Edición, Madrid, Editorial Alianza, 1986.

García Ruiz, María de Lourdes. "La Participación Ciudadana en las Decisiones Políticas Administrativas del Estado Mexicano", 1a. Edición, México, Editorial MG Castañón, 1985.

Garrido, Luis Javier. "El Partido de la Revolución Institucionalizada: La Formación del Nuevo Estado Mexicano", 6a. Edición, México, Siglo XXI Editores, 1991.

González Blackaller, Ciro. "Historia de México", 11a. Edición, México, Editorial Herrero, 1972.

Justo López, Mario. "Introducción a los Estudios Políticos", 2a. Edición, Buenos Aires, Editorial Depalma 1987.

Kurt, Lenk; Newman, Franz. "Teoría y Sociología Crítica de los Partidos Políticos", 1a. Edición, Barcelona, Editorial Anagrama, 1980.

Loewenstein, Karl. "Teoría de la Constitución", 4a. Reimpresión, Barcelona, Editorial Ariel, 1986.

Martínez Gil, José de Jesús. "Los Grupos de Presión y los Partidos Políticos en México", 1a. Edición, México, Editorial Porrúa, 1992.

Mendieta y Nuñez, Lucio. "Los Partidos Políticos", 4a. Edición, México, Editorial Porrúa, 1985.

Newman, Sigmund. "Los Partidos Políticos Modernos", 1a. Edición, Madrid, Editorial Tecnos, 1995.

Njain, Humberto. "El Financiamiento de los Partidos Políticos y la Democracia en Venezuela", 1a. Edición, Venezuela, Editorial Ateneo, 1981.

Osorio Marbán, Miguel. "Hacia la Institucionalidad Revolucionaria: Fundación del PNR", 1a. Edición, México, Editorial Hersa, 1993.

"Los Grandes Cambios", 1a. Edición, México, Editorial Hersa, 1994.

Pérez Serrano, Nicolás. "Tratado de Derecho Político", 2a. Edición, Madrid, Editorial Civitas, 1984.

Quintana Linares, Segundo. "Sistema de Partidos y Sistemas Políticos", 1a. Edición, Argentina, Editorial Plus Ultra, 1976.

Rodríguez Lozano, Amador. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada", 1a. Edición, México Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1985.

Sartori, Giovanni. "Partidos y Sistemas de Partidos", 1a. Edición, Madrid, Editorial Alianza, 1980.

Schahshreideir, E. "Régimen de Partidos", 1a. Edición, Madrid, Editorial Tecnos, 1973.

Soberanes Fernández, José Luis, Compilador. "Aspectos Jurídicos del Financiamiento de los Partidos Políticos", 1a. Edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1993.

Weber, Max. "Economía y Sociedad", 3a. Edición, México, Fondo de Cultura Económica, Tomo II, 1977.

REVISTAS

Del Castillo Vera, Pilar. "El Financiamiento de los Partidos Políticos" en "Revista de Derecho Político", Primavera 1986, Número 22, Universidad Nacional de Educación a Distancia.

Diario de Debates, 13 de Junio de 1990.

"Financiamiento de Campañas Electorales en Países Extranjeros", Cuadernos de Apoyo, No. 17, Abril 1993, H. Cámara de Diputados.

Foro para la Reforma Política Electoral, Suplemento Editorial, IFE, México, Año 1, Núm. 12, Mayo 1993.

Italo A. Lauder. "Los Partidos Políticos", en Revista Universidad Nacional de Litoral, Argentina 1945.

Miron Lince, Rosa María. "El Financiamiento de las Campañas Presidenciales Norteamericanas" en "Ideas Políticas", Cambio XXI, México, Año 1, Sept-Dic 1992, No 3.

Zarza Mansaque, Alberto. "El Financiamiento de los Partidos Políticos, Recursos y Control" en Revista de Derecho Político, Argentina, Segunda Epoca, Año XV, Vol. II.

LEYES

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Electoral Federal. (1963)
- Ley Federal Electoral. (1973)
- Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.
- Código Federal Electoral.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.