



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

CAMPUS ARAGÓN

**“EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS  
POLÍTICOS EN EL ESTADO DE MEXICO  
FUNDAMENTOS Y PERSPECTIVAS”**

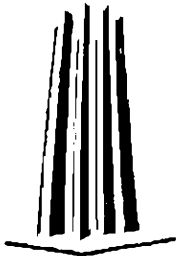
2000

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
**LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A**  
**IVAN MALAQUIAS MEDINA GALVEZ.**

**ASESOR DE TESIS:**  
**LICENCIADO EDUARDO TEPALT ALARCÓN.**

**SAN JUAN DE ARAGON, MÉXICO. MAYO DEL 2001.**





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.

# **“EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLITICOS EN EL ESTADO DE MEXICO, FUNDAMENTOS Y PERSPECTIVAS”**

## **I N D I C E**

INTRODUCCION.....	1
-------------------	---

### **CAPITULO PRIMERO.**

#### **ANTECEDENTES HISTORICOS DEL SISTEMA DE PARTIDOS EN MEXICO.**

1.1	LOS PRIMEROS GRUPOS POLITICOS EN MEXICO.....	5
1.2	EL FENOMENO DEL GRUPO POLITICO EN LA DICTADURA DE PORFIRIO DIAZ.....	9
1.3	CONSTITUCION DEL PARTIDO NACIONAL REVOLUCIONARIO.....	16
1.3.1	bases, funcionamiento y transformación.....	16
1.4	PARTIDO DE LA REVOLUCION MEXICANA Y LAZARO CARDENAS.....	22
1.5	PARTIDO ACCION NACIONAL, PRIMER PARTIDO DE OPOSICION.....	23
1.6	VICENTE LOMBARDO TOLEDANO Y EL PARTIDO POPULAR SOCIALISTA.....	26
1.7	SURGIMIENTO DE LOS PARTIDOS AUTENTICO DE LA REVOLUCION MEXICANA, DEL SOCIALISTA DE LOS TRABAJADORES, DEL COMUNISTA, DEL SOCIALISTA UNIFICADO EN MEXICO Y DEL DEMOCRATA MEXICANO.....	29
1.8	PARTIDOS Y PROCESO ELECTORAL VIGENTES EN EL ESTADO DE MEXICO.....	34

## **CAPITULO SEGUNDO.**

### **MARCO TEORICO DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLITICOS.**

2.1	PARTIDOS POLITICOS EN MEXICO.....	40
2.1.1	Origen.....	40
2.1.2	Concepto y definición.....	42
2.1.3	Naturaleza jurídica.....	46
2.1.4	La aversión histórica hacia los partidos.....	46
2.2	SOBRE EL RÉGIMEN FINANCIERO.....	47
2.2.1	Naturaleza jurídica.....	49
2.2.2	Democracia, partidos y electorado.....	50
2.2.3	Partidos políticos y democracia.....	54
2.3	FINANCIAMIENTO DE LAS CAMPAÑAS EN ESPAÑA COMO DERECHO COMPARADO.....	64
2.3.1	Los gastos electorales.....	66
2.3.2	Publicidad de las contribuciones y transparencia de la Contabilidad de los mismos.....	69
2.3.3	Propuesta a la reforma del sistema.....	73
2.4	FINANCIAMIENTO DE LAS CAMPAÑAS EN ESTADOS UNIDOS DE AMERICA COMO DERECHO COMPARADO.....	75
2.4.1	Los gastos electorales.....	75
2.4.2	Eficacia del sistema.....	78
2.5	DERECHO NACIONAL COMPARADO.....	81
2.5.1	El financiamiento en la legislación electoral del Distrito Federal.....	82
2.5.3	El financiamiento en la legislación electoral del Estado de San Luis Potosí.....	84
2.5.4	El financiamiento en la legislación electoral del Estado de Veracruz.....	90
2.6	JURISPRUDENCIA.....	96

## **CAPITULO TERCERO.**

### **EN FINANCIAMIENTO EN LA LEGISLACION ELECTORAL MEXIQUENSE**

3.1	EL FINANCIAMIENTO PUBLICO.....	97
3.1.1	Régimen Constitucional.....	97

3.1.2	Derechos y prerrogativas.....	98
3.1.3	El financiamiento en capital efectivo.....	100
3.2	ANÁLISIS EN TORNO A “SI EL ESTADO DEBE FINANCIAR LA ACTIVIDAD DE LOS PARTIDOS”.....	102
3.2.1	Principio de igualdad de oportunidades entre los partidos políticos.....	104
3.2.2	límites a los gastos de campañas.....	105
3.2.3	La administración, legalidad y vigilancia.....	105
3.3	PERSPECTIVAS DEL FINANCIAMIENTO PRIVADO EN MÉXICO.....	107
3.3.1	Cuotas de los afiliados a un partido.....	111
3.3.2	Donativos.....	112
3.3.3	Ingresos por otras actividades.....	116

#### **CAPÍTULO CUARTO.**

#### **EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL ESTADO DE MÉXICO, FUNDAMENTOS Y PERSPECTIVAS.**

4.1	PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA SOCIO-JURÍDICO.....	117
4.2	PROPUESTAS ENCAMINADAS A LA SOLUCIÓN DEL PROBLEMA.....	121
4.2.1	Vías para ejercer el control sobre el financiamiento a los Partidos.....	123
4.2.2	El órgano regulador y de control.....	129
4.3	SANCIONES POR EL INCUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS QUE REGULEN Y CONTROLLEN EL FINANCIAMIENTO.....	132
	CONCLUSIONES.....	135
	BIBLIOGRAFÍA.....	140
	LEGISLACIÓN.....	143

## INTRODUCCIÓN

El análisis jurídico del financiamiento de los partidos políticos, hoy en día ya no es objeto de un segundo término, puesto que a la fecha los sistemas políticos mundiales, tanto los democráticos y los que aspiran a niveles de superioridad democrática se enfrentan a la incesante necesidad de la transparencia, limpieza e imparcialidad de las reglas de juego político. La convivencia democrática y la solución de los conflictos solo es posible, donde existe un marco institucional que garantice los principios que se mencionan.

En México, los actuales e incesantes reclamos democráticos nos exigen, especialmente a los juristas atender y proyectar todo aquello que se refiere a la cimentación y construcción de un amplio estado de derecho.

Tal labor se realiza día con día con la practica del poder por parte de los elegidos, y a quienes depositamos nuestra confianza; Los estudiosos del derecho al igual que otros teóricos trabajan en la creación de instituciones y procedimientos más eficaces, el objetivo final de estos esfuerzos siempre encaminados a la defensa y garantía de la dignidad humana a través de la protección de los derechos humanos y políticos. Profundizar en el financiamiento de los partidos, es adentrarse aunque de manera indirecta, en los espacios de tales aspiraciones humanistas.

De esta manera y proyectado a los reclamos del estado y la sociedad en general, buscamos por la presente tesis profesional, respuestas a las incógnitas más elementales como lo son: ¿el Estado debe financiar a los partidos?, ¿existen límites al financiamiento estatal?, ¿debe bonificarse fiscalmente a los particulares que donan a los partidos?, ¿deben establecerse topes reales a los gastos de campaña?, ¿debe existir un órgano que fiscalice la trasgresión al tope de financiamiento?, ¿con la publicidad en los donantes se viola el voto secreto? etcétera. Para dar respuesta a estas preguntas la presente tesis se divide en cuatro capítulos.

CAPITULO PRIMERO.- ANTECEDENTES HISTORICOS DEL SISTEMA DE PARTIDOS EN MÉXICO; En este consideramos necesario remontarnos a la historia dos siglos atrás, en el México independiente para identificar el punto en que la ciudadanía se organiza en partidos políticos para defender su sufragio del manipuleo de los detentadores del poder; desde los primeros grupos políticos que se manifiestan como tales desde la etapa independiente de México hasta nuestros días.

Analizaremos la aparición del Partido Nacional Revolucionario y como se consolidó como el partido mayoritario por más de 70 años. De la misma manera expondremos la aparición del primer partido de oposición, fundado por el Licenciado Manuel Gómez Morín, el Partido Acción Nacional, mismo que nació para contrarrestar los excesos del cardenismo.

También hablamos de la aparición en la vida política nacional de partidos como el Popular Socialista, el Socialista de los Trabajadores, el Auténtico de la Revolución Mexicana, hasta llegar al Partido de la Revolución Democrática.

El CAPITULO SEGUNDO.- MARCO TEORICO DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS; En este profundizamos sobre el origen, concepto y definición de los partidos políticos en un sentido más amplio. Su naturaleza jurídica, así como la necesidad de impulsar el financiamiento privado, comparándola con la de otros países, como es el caso de España.

Además estudiaremos en perspectiva comparada el financiamiento de las campañas presidenciales de España con José Maria Asnar y Estados Unidos de América con George Bush, así como de la eficacia de sus sistemas y un bosquejo sobre el derecho electoral comparado, con los estados de San Luis Potosí, Veracruz y el Distrito Federal, en las que se refleja la falta de preocupación por legislar en torno a la disminución y disparidad entre estas acerca del financiamiento público.

EN EL CAPITULO TERCERO.- EL FINANCIAMIENTO EN LA LEGISLACIÓN ELECTORAL MEXIQUENSE; abordaremos el régimen constitucional del financiamiento público, así como los derechos y prerrogativas de nuestra legislación electoral. De igual forma analizaremos si el estado debe financiar la actividad de los partidos, de promover el principio de igualdad de oportunidades entre los partidos políticos, los límites a los gastos de campaña, la rendición de cuentas y vigilancia, la perspectiva del financiamiento privado en México, las cuotas de afiliados, donativos e ingresos por otras actividades diversas.

CAPITULO CUARTO.- EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL ESTADO DE MÉXICO, FUNDAMENTOS Y PERSPECTIVAS; hacemos el planteamiento del problema socio-jurídico, en la necesidad de que exista un marco jurídico regulador y sancionador, lo mismo expondremos las posibles soluciones, es



decir las vías para ejercer el control sobre el financiamiento. Así mismo damos una explicación del porque consideramos que el órgano de control debe de ser de carácter jurisdiccional. Por lo que hace a la legislación actual la necesidad de insertar en esta un capítulo que contenga bases encaminadas a la fiscalización de los partidos y por consiguiente apuntaremos que sanciones deben ser consideradas por el incumplimiento de las normas que regulan y controlen el financiamiento.

Así pues, con el desarrollo de la presente tesis pretendemos dar contestación a las preguntas formuladas al principio de esta introducción y tal vez con los aportes históricos y comparativos a la misma, llegar finalmente a una serie de conclusiones, que se dan para dar solución al despilfarro de dinero que hace la Nación al otorgar a los partidos políticos un financiamiento altamente paternalista.

## CAPITULO PRIMERO

### ANTECEDENTES HISTORICOS DEL SISTEMA DE PARTIDOS EN MÉXICO

#### 1.1. LOS PRIMEROS GRUPOS POLÍTICOS EN MÉXICO.

La vida política se inicia con el México independiente, con la división del Congreso Constituyente en tres partidos; el Iturbidista (partido que pretendía llevar al trono a Agustín de Iturbide), el Borbonista (partido que se inclinaba por una monarquía Borbónica) y el republicano.

Con el desconocimiento de las Cortes Españolas a los tratados de Córdoba y la negativa de la casa de Borbón de aceptar el Plan de Iguala y enviar un príncipe, para establecer un nuevo y verdadero Reino en la Nueva España, la balanza se inclina a favor de los Iturbidistas. Agustín de Iturbide es proclamado Emperador por el congreso Mexicano el 19 de mayo de 1822, con el nombre de Agustín I.

Una vez aceptado el imperio, la diputación se divide en dos partidos; el Conservador y el Liberal. El primero se organiza bajo los auspicios de las logias masónicas del rito escocés, el segundo se afilia al rito yorkino. Iturbide

restablece el absolutismo, disuelve el Congreso y aprehende a los diputados liberales.

En "Juárez, México y el Mundo" Avalos Ficacci refiere de Juárez: "El Partido Republicano —escribió él— adopta la denominación de Partido Yorkino y desde entonces comenzó una lucha encarnizada y constante entre el Partido Escocés, que defendía el pasado con todos sus abusos, y el Partido Yorkino, que quería la libertad y el progreso; pero desgraciadamente el segundo luchaba siempre con desventaja ya que no habiéndose generalizado la ilustración en aquellos días, sus dirigentes, con muy pocas y honrosas excepciones, carecían de fe en el triunfo de los principios que proclamaban, los conceptos de libertad y progreso no eran comprendidos, abandonando sus filas y afiliándose al partido contrario, con lo que desconcertaban los trabajos de sus antiguos correligionarios, causándoles su derrota retardando el triunfo de la libertad y el progreso". (1)

La conducta arbitraria y dictatorial de Iturbide causa disgusto en el pueblo en general, pero sobre todo a los liberales. Santa Anna se rebela contra Iturbide y al poco tiempo se le une Guadalupe Victoria. Ambos firman el Plan de Casamata, por el cual demandan la abdicación de Iturbide y la instalación de un nuevo Congreso. Iturbide es obligado a dimitir y salir del país.

En su misma obra Avalos Ficacci hace referencia al comentario que Juárez hizo sobre el Imperio: "Iturbide, abusando de la confianza que solo por amor a la patria le habían dispensado los jefes del ejercito, cediéndole

---

(1) AVALOS FICACCI, Rafael. "Juárez, México y el Mundo", 3ª. Edición, Ed. Game, México, 1972, pp 52-53.

el mando y creyendo que a el solo se debía el triunfo de la causa nacional se declaró Emperador de México contra la opinión del Partido Republicano y con el disgusto del Partido Monárquista que deseaba sentar en el trono de Moctezuma a un principe de la Casa de Borbón conforme a los Tratados de Córdoba, que el mismo Iturbide habia aprobado . . . De pronto el silencio de estos partidos, mientras organizaban sus trabajos y combinaban sus elementos y el entusiasmo del vulgo, que raras veces examina a fondo los acontecimientos, sus causas y siempre admira y alaba todo lo que para el es nuevo y extraordinario, dieron una apariencia de aceptación general al nuevo Imperio que en verdad solo Iturbide sostenía. Así se explica la casi instantánea sublevación que a los pocos meses se verificó contra él, proclamándose la República y lo obligo a abdicar, saliendo enseguida del país. Se convoco desde luego al pueblo para que eligiera a sus diputados con poderes amplios para que constituyeran a la Nación sobre las bases de independencía, libertad y republica, que se acababan de proclamar". (2)

Y una vez derrocado Iturbide en 1824, con la institución del régimen federal y la Constitución de 1824, se proclamo en ese mismo año al primer presidente de la Republica, Miguel Antonio Fernández Félix, conocido como Guadalupe Victoria, quedando como vicepresidente Nicolás Bravo, quienes iniciaran sus funciones los primeros días de Octubre del mismo año, este Gobierno tuvo entre otros logros la rendición de San Juan de Ulúa ultimo bastión español de México, terminando su Gobierno en 1828, después de una serie de acontecimientos histórico-políticos llega a la Presidencia Antonio López de Santa Anna. en 1833, el cual después de la undécima primera vez que ocupa el cargo de 1853 a 1855. imite al calor de la Revolución de

---

(2) Ibidem, pp. 54-55.

Ayutla, tomando el poder de la Republica Juan Álvarez, el 4 de octubre de 1855 en calidad de interino mismo que renuncia a favor de Ignacio Comonfort el 8 de diciembre de 1855. En este mismo periodo se promulga la Constitución de 1857, que alberga principios anticlericales, por ello el clero se levanta en armas apoyado por Félix Zuloaga. Comonfort se va de México no si antes poner en libertad a Juárez y otros presos políticos, por lo que Juárez en calidad de presidente de la Suprema Corte de Justicia de la nación, se hace cargo de la Presidencia de la Republica desde Guanajuato, legalmente según la Constitución de 1857.

Derrotados los conservadores por los liberales al triunfo de la Guerra de Reforma en 1860, piden a los franceses ayuda y Napoleón III decide invadir la reciente República Mexicana. Invasión que es de todos sabido, repelieron con éxito los Mexicanos el 5 de mayo de 1862, pero las fuerzas invasoras de nueva cuenta se imponen y obligan a Juárez a peregrinar por el norte del país.

El Clero y los Conservadores, entonces hacen llegar a Maximiliano de Habsburgo como emperador de México el 11 de julio de 1864, quien desprotegido por el ejercito de Napoleón III, es derrotado y fusilado por el Gobierno de Juárez el 19 de junio de 1867, queda éste como Presidente de la Republica, permaneciendo en el puesto hasta su muerte el 18 de julio 1872. Es sustituido en forma interina por Sebastián Lerdo de Tejada, quien hasta antes de la muerte de Juárez fungía como Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Lerdo de Tejada es elegido Presidente de la Republica en un proceso electoral extraordinario, para el periodo de 1872 a 1876, para la sucesión de 1876 vuelve a participar Lerdo de Tejada, José Maria Iglesias y Porfirio Díaz Mori, levantándose en armas este ultimo, manifestando en el Plan de

Tuxtepec, que ya era suficiente de reelecciones y de liberales. Triunfador Díaz se auto nombro Presidente en 1876, gobernando hasta 1880, año en que lo sucedió Manuel González.

Díaz toma nuevamente el poder en 1884 y hasta 1911, ya que tuvo que cederlo al triunfador de otra Revolución antireeleccionista: Francisco I. Madero.

## 1.2 EL FENÓMENO DEL GRUPO POLÍTICO EN LA DICTADURA DE PORFIRIO DÍAZ.

Al comienzo de la dictadura porfiriana los partidos políticos prácticamente desaparecieron, ya que era é Porfirio Díaz, quien nombraba personalmente a todos los diputados (que en pago aprobaban toda disposición o ley del monarca), al Senado y a los Gobernadores. Y todos ellos gobernadores, diputados, hacendados, inversionistas, banqueros y amigos, lanzaban cada cuatro años la candidatura de Don Porfirio Díaz para la Presidencia del país. Sin embargo, hay que aclarar que, si había elecciones, presentándose un candidato del gobierno y tres o cuatro paleros disputándose “ferozmente” el voto de uno que otro votante (en 1887 de 16,709 votos emitidos en todo México, 16,662 fueron para Díaz). (3)

Díaz Morí estaba convencido de que el pueblo no estaba preparado para la democracia, que el gobierno era el que tenia que preparar las elecciones. El tres de marzo de 1908 el diario “El Imparcial” reprodujo la

---

(3) DEL RIO, Eduardo “Su Majestad el PRF”. 2da. Edición, Ed. Grijalbo, México, 1995, p

entrevista que el periodista James Creelman hizo a Díaz: “. . . Puedo decir sinceramente que el puesto no ha corrompido mis ideales políticos y creo que la democracia es un verdadero y justo principio de gobierno. . . aún cuando en la practica es solamente posible para los pueblos que han adelantado mucho. . . Yo recibí este gobierno de las manos de un ejército victorioso, en una época en que el pueblo estaba dividido y sin preparación para el ejercicio de los principios extremos de un gobierno democrático.

El haber descansado sobre las masas toda la responsabilidad del gobierno, de un solo golpe, hubiese producido condiciones que hubieran desacreditado la causa del libre gobierno”. . . Sin embargo, aún cuando el principio el poder lo obtuve del ejército, se convocó a elecciones tan pronto como fue posible, y entonces, mi autoridad fue conferida por el pueblo. Yo he tratado de dejar la presidencia varias veces, pero se ha hecho presión sobre mí y he permanecido en el poder por el bien de la Nación que me ha tenido confianza. . .”. (4)

Y a propósito de todo lo anterior, Creelman cuestiona a Díaz: Pero usted no tiene partido de oposición, entonces, ¿cómo pueden florecer las instituciones libres donde no hay oposición? Don Porfirio contestó: “Es verdad que no hay oposición, Tengo tantos amigos en la Republica que mis enemigos no parecen querer identificarse como tan pequeña minoría. . . . Yo veré con gusto un partido de oposición. . . . Si se forma lo veré como una bendición, no como un mal. . . .lo sostendré, aconsejaré y me olvidaré de mi mismo para inaugurar con éxito completo un gobierno democrático en México. . .”. (5)

---

(4) Ibidem. pp. 20-21

(5) DEL RIO, Eduardo. Op. Cit., pp. 22..

En fin, al triunfo de la mal llamada Revolución y destierro del Dictador, Francisco I. Madero convocó a elecciones para 1911. en la que participaron seis partidos. El Constitucional Progresista. El Católico Nacional. El Popular Evolucionista, El Nacional Independiente, El Liberal Rojo y El Nacionalista Democrático. Obviamente, resulto triunfador Madero, siendo los resultados oficiales los siguientes:

“PARA PRESIDENTE:

Madero	19 997 votos.
De la Barra	87 votos.
Otros	45 votos.

PARA VICEPRESIDENTE:

Pino Suárez	10 245 votos.
De la Barra	5 564 votos.
Vázquez Gómez	3 373 votos.
Iglesias Calderón	51 votos.” (6)

Asesinados Madero, y Pino Suárez, la Cámara Baja nombra el 19 de Febrero de 1913, Presidente a Victoriano Huerta. El 26 de octubre de 1913 se efectuaron elecciones con más de media República en poder de los constitucionalistas. Casi nadie votó y las elecciones fueron declaradas nulas. Presionado por los triunfos de Villa, Obregón, Carranza y Zapata, Huerta renuncia (15 de Julio de 1914) y es nombrado Presidente Interino Francisco Carvajal, Ministro, hasta entonces de relaciones exteriores. Al triunfo de las fuerzas constitucionalistas quedó designado “ primer jefe” don Venustiano Carranza, renunciando el 23 de octubre de 1914. siendo nombrado por una

---

(6)Ibidem, pp. 26



convención de generales, el General Eulalio Gutiérrez Presidente provisional, con el consecuente apoyo de Villa y Zapata. Dos meses y medio duró en la presidencia ya que fue sustituido por otro General González Garza; En tanto que Carranza se auto nombraba Presidente con sede en Veracruz, y Villa hacia lo mismo en el norte (no existen partidos políticos que propongan a los nuevos gobernantes, manda el mas fuerte en ejército).

A los pocos meses sale González Garza y es nombrado presidente el Licenciado Francisco Lagos Cházaro que permaneció un mes en el poder hasta la entrada de los Carrancistas a la Ciudad de México.

En 1917 se celebran elecciones con tres candidatos carrancistas y uno independiente ( Nicolás Zúñiga y Miranda). De esta contienda triunfa Carranza con los resultados siguientes:

“Carranza:	797,385	votos.
Obregón:	4,008	votos.
Pablo González:	11,615	votos.
Zúñiga:	se desconoce”. (7)	

Lo anterior significa el resultado de las primeras elecciones bajo el régimen constitucional, que emanaba de la carta Magna expedida el 5 de febrero de 1917.

Para preparar las elecciones de 1920, Carranza dio un paso formal para reglamentarlas, modificando, el 21 de julio de 1918 la ley electoral, que había sido expedida en 1911 debido al movimiento maderista.

Por demás esta repetir que con el acuerdo tomado en las reuniones de 1916 para sostener a Carranza, no hicieron campaña en su contra, Obregón y

---

(7) DEL RIO, Eduardo. Op. Cit., pp 27-28.

Pablo González, sino que, disciplinadamente, esperaron su turno para las elecciones de 1920. Por ello, cuando Carranza “violó el pacto de los revolucionarios”, no favoreciendo las candidaturas de Obregón o de Pablo González, éstos se lanzaron a la lucha, y el resultado fatalmente conocido: el asesinato en Tlaxcalaltongo, Puebla de Venustiano Carranza.

Como ha apuntado uno de los pocos autores sobre cuestiones electorales, Moya Palencia (citado por Daniel Moreno) : “Por primera vez en una Ley Electoral Mexicana se dio importancia a los partidos políticos cuyos requisitos de constitucional autenticidad regulaba el artículo 106. Sin embargo en este aspecto la ley se adelantaba a la realidad. El país vivía el periodo de ajuste revolucionario, enfrentándose al problema del caudillismo y de la lucha de facciones en lo interior, y en lo exterior a toda una serie de incomprensiones y ataques. Los partidos políticos no estaban maduros, pues apenas se estaban organizando el Partido Liberal Constitucionalista y el Partido Nacional Antireeleccionista y el Partido Constitucional Progresista, organizados alrededor de la figura de don Francisco I. Madero, en 1910 y 1911, respectivamente, habían desaparecido del horizonte nacional tras el asesinato del Apóstol. . . Quizás sea justo decir que quines detentaban el poder no tenían el menor propósito de practicar la democracia, como los hechos lo demostraban en 1920, cuando Carranza quiso imponer con toda intransigencia a su candidato incoloro y poco menos que desconocido, Ignacio Bonillas, con una costosísima campaña que no llegó a culminar en éxito, pues sus adversarios, sobre todo los sonorenses, con Calles y Obregón a la cabeza, se lanzaron a la infidencia y dieron al traste no solamente con el gobierno, sino aún con la persona del señor Carranza. . . Más no adelantemos los hechos y precisemos que en la campaña de 1920, Obregón lanzó un

manifiesto en el que se negó a adquirir todo tipo de compromiso con los partidos, en particular con el Liberal Constitucionalista, que le ofreció registrarlo: Realmente se auto postuló, como se desprende del documento”.

(8)

A la muerte de Carranza nombran en su lugar al civil sonorenses, Adolfo de la Huerta, en cuyo gabinete se encuentran hombres anticarrancistas que postulan nuevamente candidato a la Presidencia de la Republica al General Obregón, con los resultados electorales siguientes:

“Obregón	1,131,751	votos.
Robles D.	47,442	votos.
Otros	2,357	votos”.

En 1924 se celebran nuevamente elecciones en las que triunfa el candidato de Obregón: Plutarco Elías Calles y estos fueron los resultados:

“Calles	1,340,634	votos.
General Flores	252,599	votos.
Otros	24	votos”.

---

(8) Véase COSIO VILLEGAS, Daniel. “Historia General de México, T. 4, El Colegio de México, México 1981. pp 66

(9) COSIO VILLEGAS, Daniel. Op Cit. pp. 67-68.

(10) DEL RIO, Eduardo. Op. Cit., pp 30

Para 1927, en elecciones nuevamente contendían tres candidatos. Todos generales. Francisco R. Serrano, Arnulfo R. Gómez, y Álvaro Obregón, que con todo y el principio de No Reelección Obregón se postuló nuevamente apoyado por Calles.

Por ordenes de Obregón son asesinados Serrano y Gómez, por lo que en su calidad de candidato único, triunfa en las elecciones, periodo que no gobernó al ser asesinado por José de León Toral el 17 de julio de 1928.

Para suplir a Obregón se nombro provisionalmente Presidente de la República al Lic. Emilio Portes Gil (protegido de Calles), quien en su discurso de toma de posesión el 1 de diciembre de 1928, pugnó por que se formaran nuevos partidos políticos.

De esta manera, Plutarco Elías Calles quien tenía una gran influencia en la administración de Portes Gil, Calles invita a todos los partidos, agrupaciones y organizaciones políticas de la Republica a reunirse, logra la fusión de todos los partidos políticos existentes, en un partido unico.

Así por manifiesto firmado por todas las agrupaciones políticas organizadas nació, el 4 de marzo de 1929, el Partido Nacional Revolucionario (P.N.R.).

### 1.3. CONSTITUCIÓN DEL PARTIDO NACIONAL REVOLUCIONARIO.

#### 1.3.1. Bases, funcionamiento y transformación.

En los meses anteriores a la constitución del P.N.R. existían varios grupos organizados, algunos de carácter nacional y otros de tipo regional. Poco después de que terminó la lucha armada (1920), se formaron y se fortalecieron organismos como el Partido Nacional Agrarista, el Partido Laborista, entre otros. El surgimiento inicial de ellos se considera después de que se expidió la Constitución de 1917, aunque tardaron varios años en vigorizarse. El Partido Nacional Cooperatista perdió fuerza a raíz de la rebelión que encabezó Adolfo de la Huerta en los años de 1923-1924.

Al lado de estas agrupaciones nacionales, se formaron y adquirieron prestigio organizaciones regionales como el Partido Socialista del Sureste en Yucatán; el Partido Socialista Fronterizo en Tamaulipas; el Partido Socialista del Trabajo en Veracruz; el Partido Socialista de Campeche, el Partido Liberal Constitucionalista de Jalisco, donde también se formó un Partido Laborista; el Partido Independiente de Colima, la Confederación de Partidos Revolucionarios Guanajuatenses; el Partido Liberal Independiente de Sonora y otros más.

Aunque no sólo existían los denominados partidos, sino diversas organizaciones que en determinados momentos asumían una actitud política, como por ejemplo: Las ligas de Comunidades Agrarias, grupos obreros independientes Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM) con filiales en varios Estados.

Todas estas tendencias, en mayor o menor grado, trataban de llevar adelante los principios revolucionarios. Solo que los sectores reaccionarios o conservadores que habían combatido la Constitución de 1917 se lanzaron a la guerra cristera en 1926. Después de los convenios entre las principales autoridades católicas y el gobierno de Emilio Portes Gil, la guerra se levantó en 1929.

En estas condiciones, durante el mes de diciembre de 1928 se fundó el comité organizador del Partido Nacional Revolucionario. El primero de diciembre de ese año, el General Calles después de que entregó la presidencia del país, lanzó un manifiesto a la nación como miembro de ese comité.

En dicho manifiesto declaraba: "... dentro de nuestro sistema constitucional era necesario recurrir a esos nuevos métodos y procedimientos distintos organizando partidos políticos con principios definidos y de vida permanente. . ." (11). proclamaba la necesidad de organizar las fuerzas políticas para que apoyasen, no a las personas sino a las instituciones.

Y de que una vez que el gobierno se hubiera constituido con el triunfo electoral, partidos permanentes deberían prestarle su apoyo para lograr la ejecución del programa aprobado. Se proponía que dentro de la multitud de tendencias y opiniones que privaban en el país, deberían organizarse dos corrientes: la reformista o revolucionaria y la conservadora y reaccionaria. El comité organizador, antes señalado precisó así sus fines:

---

(11) Véase, MORENO, Daniel. "Los Partidos Políticos del México Contemporáneo" 5ª Edición, Ed. Pac, México, 1994, pp. 112

“PRIMERO.-Invitar a todos los partidos, agrupaciones y organizaciones políticas de la Republica de credo y tendencia revolucionarias, para unirse y formar el Partido Nacional Revolucionario.

SEGUNDO.-Convocar oportunamente a una convención de representantes de todas las organizaciones existentes, que deseen formar parte del Partido Nacional Revolucionario, donde se discutirá:

a) Los estatutos y constitución del partido.

b) El programa de principios del mismo.

c) La designación de un candidato para Presidente Constitucional de la República.

d) La designación de las personas que deben constituir el comité director o consejo nacional de el Partido Nacional Revolucionario, durante el periodo que especifiquen los estatutos aprobados”.(12)

Para facilitar la constitución del P.N.R. el comité organizador realizó de inmediato tareas concretas: lanzó la convocatoria para la convención, redactó un reglamento interior de la misma, preparo un proyecto de programa de principios de partido y el proyecto de estatutos.

En tan aludido manifiesto fue firmado por el General Plutarco Elías Calles, el Licenciado Aarón Sáenz, el Ingeniero Luis N. León, el General Manuel Pérez Treviño, el Profesor Basilio Vadillo, el Profesor Bartolomé García, Manlio Fabio Altamirano y el Licenciado David Orozco. Sin embargo pocos días después de organizado el comité que habría de dar nacimiento al P.N.R., el general Calles se retiro de él. Por otro lado, los

---

(12) Veáse, MORENO, Daniel. Op. Cit., pp.112.

propios convencionistas estimaban que éste no era un acontecimiento político aislado, sino una secuencia lógica de la evolución política de México a partir de 1910. Se consideraba que el P.N.R. había permanecido en embrión durante esos 19 años (1910-1920), como una fase de la organización de la opinión política. Que se trataba de la culminación de una serie de ensayos democráticos, iniciados como ya se dijo, a partir de 1910; que en un régimen federal acentuado por intereses regionalistas y por matices de raza, de grados de cultura, de condiciones y alejamiento, un Partido Nacional no debería dejar de lado los intereses políticos regionales.

Como una segunda etapa se estimaba la aparición de los partidos políticos regionales y como un avance de la evolución democrática. En este mismo orden de ideas, Daniel Moreno indica en su obra ya citada: "Mientras en los Estados de la costa oriental los partidos políticos presentan, en su mayoría, constituciones internas de tendencia radicalista, inclinadas a un socialismo agrarista-obrero, y proyectados hacia la lucha política de clase indígena o las industrias agrícolas sobre sistemas de latifundismo; En otras entidades de la federación como en el norte y en los Estados de densa población y de economía general mejor distribuida, las tendencias liberales de los programas políticos aparecen yuxtapuestas a los propósitos extremistas, de reivindicación para determinadas clases sociales o zonas de población".(13)

En esas circunstancias y debido al desarrollo de la opinión progresista, se proclamaba lógica y necesaria la aparición de un partido nacional, con el fin de que llegara a ser respecto de los partidos de los Estados, lo que estos eran respecto de los grupos municipales. Se proclamó la necesidad de una

---

(13) Véase, MORENO, Daniel. Op Cit., p. 114.



dirección central de la política, señalando como una falla de los anteriores que las divisiones o luchas internas llegaran a plantear problemas jurídicos y políticos, debido a la duplicidad de poderes, es decir, que después de un proceso electoral se organizaban dos legislaturas que a su vez sostenían cada una de ellas un poder ejecutivo. Para terminar con estas rupturas se recalcaba la urgencia de un grupo central orientador, por lo tanto el nuevo partido debería de ser un órgano de opinión avanzada de la República; por lo que se fueron realizando, paso a paso, los preparativos de la gran Convención de Querétaro. Una etapa importante fue el pacto de unión y solidaridad de todos los partidos políticos revolucionarios, otro factor que se tomó en cuenta para la fundación del partido, fue la campaña electoral de 1929, que revestía especial importancia debido a que iba a definir un proceso político de gran alcance. Por una parte se presentaba un sector de la opinión canalizado por un grupo de militares: el otro, grupo de carácter opositor, pero de tendencia civilista, que aspiraba nada menos que a proseguir la trayectoria cívica y democrática de Francisco I. Madero. Finalmente, el grupo que trataba de reunir a los elementos revolucionarios tratando de atraer a los grupos políticos de los Estados, a los que consideraba el pie veterano de la organización nacional que se hallaba en proceso normativo.

El 20 de enero de 1929 se lanzó la declaratoria de principios de la organización antecedente del actual Partido Revolucionario Institucional. Como parte fundamental de esa declaración, Daniel Moreno, escribe: “El Partido Nacional Revolucionario acepta en forma absoluta y sin reservas de ninguna naturaleza, el sistema democrático y la forma de gobierno se establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Luchara decidida y enérgicamente por hacer cada vez más efectivos en

México, la libertad de sufragio y el triunfo de las mayorías en los comicios. (14).

Se propuso la ciudad de Querétaro como sede de los trabajos, en marzo de 1929. El objeto de la convención lo estableció el artículo tercero, que por sus intereses en la constitución del partido, transcribo textualmente de la obra de Daniel Moreno:

“I. La organización del Partido Nacional Revolucionario será mediante: a) La discusión del proyecto del programa de principios, b) La discusión del proyecto de estatutos generales del propio partido, c) Firma del pacto de solidaridad, d) Declaración solemne de la constitución del partido.

II. La designación del candidato del Partido Nacional Revolucionario para el Cargo de Presidente Constitucional de la República, para el periodo del cinco de febrero de 1930 al treinta de noviembre de 1934.

III.- la designación del Comité Nacional Directivo del P.N.R.. De acuerdo con los estatutos generales del mismo, que sean aprobados. Para integrar la convención hubo delegados de diversas agrupaciones de la República, estableciéndose como único requisitos que se hubiese adherido al comité organizador para el primero de febrero de 1929; Se propuso un delegado por cada diez mil habitantes, o fracción mayor de cinco mil” (15).

Una de las cuestiones fundamentales que trató la convención constitutiva del P.N.R. fue la relativa a las precandidaturas presidenciales, que culminaron con la postulación del Ingeniero Pascual Ortiz Rubio.

---

(14) MORENO, Daniel. “Los Partidos Políticos del México Contemporáneo”. Quinta Edición, Ed. Pac., México, 1994, pp. 116-117

(15) Véase, MORENO, Daniel. Op. Cit., pp. 119.

La declaratoria de constitución del Partido Nacional Revolucionario se hizo el día cuatro de marzo de 1929, con lo que se consideró que la unión de los elementos progresistas del país quedó consumada.

Cumplidos los propósitos para los que se lanzó, la convocatoria, se hizo la declaración de clausura de los trabajos.

#### 1.4. PARTIDO DE LA REVOLUCION MEXICANA Y LAZARO CARDENAS.

Este Partido nació al igual que el P.N.R. por medio de un acto de poder del gobierno mexicano. Si el partido Nacional Revolucionario fue propuesto y esbozado en el último mensaje presidencial del General Plutarco Elías Calles, el P.R.M. debe su fundación al General Lázaro Cárdenas, quien a través de un manifiesto (diciembre de 1937) justifica la renovación de su antecesor. En marzo de 1938, se inauguraba la asamblea constituyente, en la que se encontraron representados los sectores obrero, campesino, militar y popular. La consideración principal que el ejecutivo federal esbozó para definir la transformación del P.N.R. en Partido de la Revolución Mexicana. Fue la idea de que sector obrero, campesino, militar y popular, deberían de incluirse en él, por ser éstos la masa de opinión, ya que constituían el objetivo de la reforma social involucrada en defensa de nuestras instituciones y por que ésta tenía que ser adicta a una causa como es la gubernamental, que para ellos fue la clave laborante y garantía, no solo de sus libertades ciudadanas, sino de sus conquistas sociales. Cárdenas pretendía convertir a la nueva institución en un Partido de masas, para que

fuera un Partido de trabajadores en el que el derecho y la opinión de las mayorías fuera la que contara.

### 1.5 PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, PRIMER PARTIDO DE OPOSICIÓN.

Frente a la política hondamente reformista del sexenio 1934-1940 surgió una seria oposición, sobre todo de los elementos de la derecha. Había circunstancias especiales, que en el exterior, hacían pensar que el mundo giraba hacia la reacción. Los años de fascismo en el poder con Benito Mussolini al que le surgían imitadores tanto en Europa como en América. El ascenso al poder de Adolfo Hitler con la extensión del nazismo y la formación de grupos afines en toda América, particularmente en los países de origen ibérico.

En el sector interno había diversos motivos de resistencia, en primer lugar los rescoldos de la lucha cristera y del choque entre la iglesia, el Estado, que el gobierno Cardenista no pudo atenuar, entre otros motivos por la reforma del artículo tercero de la Constitución General de la República que estableció la educación socialista. En el sector del campo la intensa repartición de tierra a los campesinos provocó el odio de los viejos hacendados y de los nuevos propietarios latifundistas, lo que unido a la resistencia contra el nuevo sistema educativo en el medio rural motivó la formación de “guardias blancas” y de grupos que se dedicaron a la agresión contra los maestros rurales. Por otra parte, el año de 1938 marca el de la nacionalización del petróleo.

En este orden de ideas, Cosío Villegas, asienta que “en este breve esquema socio-político nace el Partido de Acción Nacional, fundado por el Licenciado Manuel Gómez Morín. Él y sus seguidores recorrieron la República tras de haber decidido la formación de la conciencia cívica, la creación de una organización cívica y la formación de un Partido. Recorrieron el país desde 1938 y en 1939 se efectuó la convención nacional llevando a ella los principios de la doctrina, las bases estatutarias del partido y un programa de acción política, los cuales mediante una difusión y aplicación constantes han tenido una innegable influencia en la evolución política de nuestro país, donde ya se ha iniciado el establecimiento de un régimen de partidos, y donde, por la formación y el robustecimiento de la opinión pública, los ciudadanos se interesan cada día más en las cuestiones políticas. . .”(16)

Los datos formalistas de esta agrupación nos señalan que el Partido Acción Nacional se constituyó en asamblea celebrada en la capital del país, entre el 14 al 17 de septiembre de 1939 cumpliéndose los requisitos notariales el primero de marzo de 1940, año de una intensa actividad política en toda la nación y cuando por la misma se produjeron muchos cambios . aunado a la necesidad de una nueva ley electoral, hicieron que el 3 de febrero de 1946, en una asamblea general de este partido, conformara su constitución como una organización política nacional. Por lo que se refiere al sector estatutario, se celebraron asambleas generales del 16 al 18 de septiembre de 1949; una más el 20 y 21 de marzo de 1959.

---

(16) Véase COSÍO VILLEGAS, Daniel. “Historia General de México, T. 4, El Colegio de México, México 1981. pp 146

La última asamblea para reformar estatutos fue el 20 de noviembre de 1962. En los primeros años tuvo Acción Nacional nexos muy estrechos con el sinarquismo, hasta el punto de que muchos consideraron que la primera agrupación la de Gómez Morín, además de ocupar el alto mando, se dirigía a un sector del pueblo, mientras que la segunda agrupación los sinarquistas que tenía su acción en las masas de más rudimentarios conocimientos. En más de una ocasión intervinieron juntos, es decir las dos corrientes que existían en el partido pero sobre todo en los actos políticos, sin embargo, a los sinarquistas se les considero como a los parientes pobres.

Poco después de fundado el Partido Acción Nacional, intervino en la campaña presidencial de 1940, aunque en forma marginal; el candidato de los grupos derechistas y de un sector de los revolucionarios disidentes del gobierno el General Juan Andrew Almazán organizó con sus simpatizantes su propio grupo que se convirtió en el Partido de Unificación Nacional.

Uno de los organismos políticos que desde mediados del régimen Cardenista le había combatido abiertamente, fue el llamado Partido Social Demócrata, en el figuraron el periodista Diego Arenas Guzmán y el conocido político Jorge Prieto Laurens.

Cosío Villegas en su misma obra nos dice como concibe Acción Nacional a la política: "Acción Nacional a la política – actividad humana indispensable y superior – como capacidad y obligación de servir al hombre y a la comunidad. Corresponde a la actividad política el establecimiento de un orden dinámico que permita en las circunstancias históricas concretas la conservación y el incremento del bien común, entendido no sólo como oportunidad personal, justa y real del acceso a los bienes humanos, sino también como el conjunto de valores morales, culturales y materiales que han de conseguirse mediante la ayuda recíproca de los hombres, y que

constituyen instrumentos necesarios para el perfeccionamiento personal de todos y cada uno de ellos en la convivencia . . .”(17)

Asimismo. Acción Nacional concibe al Estado “como sociedad política, que quiere de un gobierno que sea expresión auténtica de la colectividad. Requiere también del recto ejercicio de la autoridad, que no es el mero dominio de un hombre o de un grupo, sino que tiene por fin la realización del bien común que simultáneamente implica la justicia y la seguridad, y la defensa, respeto y protección de la persona y del bien colectivo. Por tanto, el Estado no debe desconocer los derechos esenciales de la persona y de las comunidades intermedias, ni erigir las decisiones del poder en única fuente de derecho o en definición arbitraria del bien común. Son falsas, inhumanas y contrarias a las leyes fundamentales de la vida política y social; las doctrinas que conciben al Estado como instrumento de lucha al servicio de una clase social, cualquiera que sea, para destrucción o dominación de las demás, y que fincan la solución de los problemas sociales en la lucha de clases. . .”(18)

## 1.6 VICENTE LOMBARDO TOLEDANO Y EL PARTIDO POPULAR SOCIALISTA.

Uno de los esfuerzos más serios para obtener la unificación de los grupos de izquierda mexicanos, tan divididos, subdivididos y vueltos a dividir, casi sin interrupción; esfuerzo para lograr la unidad, al menos en el campo de la acción política, lo constituyó la fundación del Partido Popular

---

(17) COSÍO VILLEGAS, Daniel. Ob. Cit., pp. 148.

(18) *Ibidem*, pp. 149-150.

en 1948, cuyo principal impulsor fue el Lic. Vicente Lombardo Toledano. Existían importantes antecedentes, como la Liga de Acción Política, con Narciso Bassols y Víctor Manuel Villaseñor como principales dirigentes un grupo de profesores y colaboradores de la Universidad Obrera Victoriano Anguiano y antiguos miembros del Partido Comunista; así como también estudiosos o simpatizantes del marxismo.

Como otros muchos organismos, el Partido Popular al fundarse tuvo un vicio de origen la inclusión de elementos completamente ajenos a la izquierda mexicana, entre ellos un ex ministro de educación en la administración Avilacamachista Jaime Torres Bodet, quien no solamente era ajeno a las inquietudes populares, sino que durante su paso por la Secretaría de Educación se dedicó a perseguir a todos los elementos progresistas, fueran o no marxista su filiación. Sin embargo, el prestigio de otros militantes hizo concebir grandes esperanzas a los sectores dispersos con esta orientación.

“Narciso Bassols, uno de los fundadores del Partido al hablar de la fundación del mismo, expresaba la necesidad de eliminar las diferencias personales, sobre todo de aquellos que en alguna oportunidad habían chocado con Lombardo Toledano.

Pese a esta invitación y como otros organismos de izquierda, pronto se dividió, y en las primeras elecciones en las que participó se planteó una disyuntiva que determinó la separación de algunos de sus miembros más prestigiados; el partido había obtenido algunos triunfos, el grupo en el poder había decidido otorgarle algunos curules, pero ni sus miembros de mayor prestigio, ni en los lugares donde los populistas habían obtenido un mayor número de votos.



Hubo quienes dentro del partido se opusieron a aceptar esa situación que estimaban una burla o una dádiva. La corriente que venció fue la de aceptar los curules.

En una entrevista que en 1965 se le hizo a Don Vicente Lombardo Toledano, la cual es referida por Daniel Moreno, aquel señaló: “. . . en una mesa redonda de elementos marxistas se llegó a pensar que era necesaria la formación de un Partido independiente de todos los demás, sin ayuda oficial y con la opción de algunas autoridades y de gobierno nacional. El partido no nació como un instrumento del proletariado y de la clase obrera, sino como partido nacional democrática, antiimperialista. . . El Partido Popular nació después de una serie de actos preparatorios que consistieron principalmente, en la consulta que llevamos acabo los antiguos dirigentes del movimiento obrero de México con los elementos de la izquierda y personas representativas del movimiento revolucionario mexicano”.(19)

Después el propio Lombardo Toledano explicó que al celebrarse la Asamblea Constituyente del Partido Popular Socialista el 20 de junio de 1948 muchos intelectuales creyeron que había entendimiento entre los organizadores de dicho partido y el gobierno del Presidente Alemán. luego habla del ingreso de muchos de ellos en la misma entrevista antes mencionada: “Seguramente ingresaron al Partido Popular por ese motivo. Estimaron que era una forma de acercarse al gobierno sin la vergüenza de afiliarse al P.R.I., al partido gubernamental, y sin ingresar en el Partido Comunista, que no tenía ninguna perspectiva.

---

(19) MORENO, Daniel. “Los Partido Politicos del México Contemporáneo”. Quinta Edición, Ed. Pac, México, 1994, p. 285.

Pero poco tiempo después de que el Partido Popular quedó formado, nos enfrentamos al gobierno por la devaluación del peso”.(20)

En 1955, al celebrarse el IX Congreso del Partido, se efectuaron los debates tal vez más importantes de éste. En el informe rendido por Vicente Lombardo Toledano se analizaron las mas graves cuestiones, tanto nacionales como internacionales. Las conclusiones eran amargas y los más duros ataques se lanzaron contra la burguesia nacional, acusándola, que desde el poder hacía los negocios menos honrados.

Las divergencias personales de los miembros del partido, agravada por el oportunismo de algunos de sus socios, que por obtener determinadas posiciones los hacen olvidar los objetivos fundamentales de su organización y los principios en que se sustenta, han hecho que la esperanza de un sector importante de la opinión mexicana se haya frustrado.

#### 1.7 SURGIMIENTO DEL PARTIDOS AUTENTICO DE LA REVOLUCION MEXICANA, DEL SOCIALISTA DE LOS TRABAJADORES, DEL COMUNISTA, DEL SOCIALISTA UNIFICADO DE MÉXICO Y DEL DEMÓCRATA MEXICANO.

El Partido Autentico de la Revolución Mexicana (PARM) surgió por obra y gracia del ex Presidente de la República, Don Adolfo Ruiz Cortínez. Jacinto B. Treviño, su fundador, agrupó a un conjunto de veteranos de la revolución armada de 1910-1916, a los que denomino “Hombres de la

---

(20) Ibidem. p.p. 285-286.

Revolución”, con posterioridad les otorgó la categoría de Partido Político Nacional, sin que en ningún momento se haya justificado esta arbitrariedad política, que lo mismo se usa para negar jerarquía a los auténticos grupos y tendencias nacionales, a través del registro en gobernación, que se ejerce en concesión que solamente se explica con el presidencialismo que rige nuestro país.

Este partido tenía, desde su origen, las limitaciones de estar concebido, fundado y dirigido por los sobrevivientes de una fracción, la vencedora en el terreno de las armas pero cada vez mas desleída, desdibujada y conservadora de los que chocaron entre sí una vez derribado el régimen huertista.

En 1938 se le canceló el registro al P.A.R.M.; pero en 1984 con nueva declaración de principios y nuevo Comité Directivo, obtuvo nuevo registro, mismo que se le canceló en las elecciones federales de 1994, en vista de que no alcanzó el porcentaje mínimo requerido por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En otro orden de ideas, al darse la reforma electoral de 1977, sólo existían tres partidos en el ámbito político: P.A.N., P.R.I. y P.P.S., todos debidamente registrados. Y cuatro organismos políticos que aspiraban a obtener el registro:

1) EL PARTIDO COMUNISTA MEXICANO, cuyo Secretario General fue Arnoldo Martínez Verdugo, creado el 15 de septiembre de 1919, obtuvo su registro en 1946, mismo que le fue cancelado por no cumplir con los requisitos previamente establecidos en la Ley Electoral.

Una de las características de los comunistas mexicanos ha sido la torpeza con la que han tratado a los gobiernos, la mayoría han sido teóricos de gabinete, muy buenos lectores de libros marxistas, a veces de segunda

mano, por que casi ninguno ha incursionado en forma directa en las obras de Federico Engels y Carlos Marx o bien de Lenin y otros grandes intérpretes del marxismo. Esta característica les impedía en la mayor parte de los casos, enfocar con claridad los problemas nacionales. Otro defecto fue tratar de encasillar la realidad mexicana a los cartabones y parámetros que otros estudiosos del materialismo dialéctico han elaborado para otros países. Por ello aún en ciertos casos de conocedores del marxismo, fallaron al aplicarlo en México, ya que, en la mayoría de los casos carecían de la cultura histórica nacional.

EL PARTIDO MEXICANO SOCIALISTA, en las elecciones para presidente en 1988 postula a Heberto Castillo, para después obtener finalmente su registro, pero con el nombre de PARTIDO SOCIALISTA UNIFICADO DE MÉXICO, mismo que en mayo de 1989 adopta la denominación y emblema del Partido de la Revolución Democrática.

2) EL PARTIDO DEMÓCRATA MEXICANO, consiguió su registro en 1984. Pero su vida fue muy efímera, cumplió con todos los requisitos de ley, entregando su documentación a mediados de 1975, perfilándose ya como un partido inconsistente. Fue claro que la entrega de su documentación coincidió con el intento de algún alto funcionario del gobierno para poder registrar a este partido que, ante la crisis del Partido Acción Nacional pretendió ser el caballo de Troya de grupos neofascistas para aprovechar la inconformidad de la clase media urbana en las elecciones. Pero dicha maniobra fracasó y hoy el P.D.M. no cuenta en lo absoluto en la vida política del país, mas que en algunos Estados del centro de la República, sede del Sinarquismo (ya que este organismo tiene su base en la filosofía Sinarquista).

3) EL PARTIDO SOCIALISTA DE LOS TRABAJADORES, fue fundado en 1973 a instancias del C. Rafael Aguilar Talamantes, quien actualmente funge como su dirigente Nacional, obtiene su registro en 1978 y al igual que los otros partidos de oposición ha tenido una vida política oscura, conformándose con algunos curules en la Cámara Federal.

Cuando se dio a conocer la Ley Federal Electoral de 1977, el P.S.T. se manifestaba por medio de su dirigente Rafael Aguilar Talamantes, en el siguiente sentido, según la referencia que hace de ello, Cosío Villegas; "... El establecimiento de esta ley es a la vez un RETO. Sí, un reto, porque ¡Qué bueno! Que la ley pida un mínimo de 65,000 afiliados: ¡Que bueno! Que pida que haya 2,000 en cada Estado, ¡Qué bueno! Que se requieran 25 en cada una de la mitad de los municipios; y ¡Qué! Bueno que haya que hacer un esfuerzo en la creación de la conciencia del pueblo para hacer las asambleas estatales con la correspondiente movilización. Sí ¡qué bueno! Por que el día que en México un partido socialista tenga 65,000 afiliados, 2000 en cada Estado y 25 en cada uno de la mitad de los municipios del Estado y que cada trabajador, cada campesino, cada intelectual, cada estudiante, esté dispuesto a hacer el sacrificio económico para asistir a las asambleas estatales, existirá en México un partido socialista lo suficientemente poderoso, no para poder cumplir sino para ser un factor real del poder, en la conquista de un gobierno de los trabajadores. Para nosotros, El partido Socialista de los Trabajadores, La Ley Federal Electoral es un reto . . ." (21)

---

(21) COSIO VILLEGAS, Daniel. Ob. Cit., pp. 165.

Al darse la contienda electoral federal de 1988, el P.S.T. cambia su nombre por el de Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, mismo que modificó nuevamente en 1995, para autollamarse Partido Cardenista. Cabe hacer mención que este instituto tiene condicionado su registro federal, ya que en las elecciones federales de 1994 perdió el definitivo por no haber obtenido el mínimo de votación requerido por la ley.

4) AL PARTIDO MEXICANO DE LOS TRABAJADORES, fundado en 1971, después de diversas tentativas, se le concede registro en 1984; hoy, instituto desintegrado del sistema de partidos mexicanos.

Siento oportuno mencionar, que el hoy desaparecido dirigente opositorista, Heberto Castillo, quien fuera presidente del P.M.T., y que en una declaración como tal, manifestara: “. . . Mejorarían las posibilidades de una plena participación del pueblo en la próxima contienda electoral, la seguridad de que su voto sería respetado, una reforma democrática de la ley electoral federal que simplifique y reduzca las condiciones para el registro de aquellos partidos y organizaciones políticas que han estado trabajando tenazmente por obtenerlo y el de aquellos que en el transcurso del tiempo han probado su existencia con actividad política incesante. A pesar de estas restricciones anticonstitucionales, la izquierda mexicana existe, aunque no aparezca en las boletas electorales, pues con su acción ha impulsado las mejores luchas democráticas de México, y en años de aguda represión nadie ha sido capaz de destruirla . . . . . urge un sistema electoral que asegure y respete plenamente los derechos de todos los ciudadanos que forman parte o apoyan con su voto a los partidos políticos.

Sin cambios en la ley electoral, en las próximas elecciones nacionales se agravará el marco de la antidemocracia y en el fraude en que han

transcurrido éstas. No hay razón para mantener los requisitos que hoy se exigen para solicitar el registro de un partido, como no sea el propósito deliberado de obstaculizar la participación de aquellas organizaciones políticas que tienen una actitud independiente y de crítica al sistema y a los funcionarios públicos . . .”(22)

## 1.8 PARTIDOS Y PROCESO ELECTORAL VIGENTES EN EL ESTADO DE MÉXICO.

Una de las cuestiones más difíciles en la vida política mexiquense, es la constante contradicción en el discurso político y el cumplimiento de las promesas vertidas en los momentos de las candidaturas, lo mismo en el caso de los candidatos presidenciales, que a las gubernaturas estatales y a las diputaciones federales, así como las legislaturas locales y presidencias municipales. Por otro lado como ha ocurrido en los últimos quince años, se han venido dando signos del todo democráticos. Pero a consideración de los sucesos político-democráticos se prevé la utilización de medios de coartada, utilizando las más elementales normas jurídicas, la mayoría de los legisladores toman cartas en el asunto, y sobre todo, cuando la Constitución de la Republica o de una entidad es modificada, mas en una forma sistemática, puede afirmarse que el destino de la nación o de un estado se encuentra nuevamente en cambio, pero ahora que se dice que la reforma electoral sí funcionara, debo reiterar lo que en muchas ocasiones, sobre todo en nuestro derecho constitucional se ha sostenido:

---

(22) Véase, MORENO, Daniel. Op. Cit., pp. 406 y 407.

entre la ilusión de creer que la reforma de una ley nos lleva a la reforma de una sociedad,; o en sentido opuesto: en la idea de que las leyes sean inútiles, siempre hay un término medio; Una norma jurídica es incapaz de cambiar la realidad social, en han creído que algunos beneficios personales pueden ayudar a al democracia.

Como ejemplo tenemos la campaña de 1976 reveló la falsedad de la llamada “democracia a la mexicana”, por que solamente hubo un candidato reconocido oficialmente: el del Partido Revolucionario Institucional, el licenciado José López Portillo, con la consiguiente frustración cívica. La campaña presidencial de 1982, no fue menos alentadora.

Fue ésta situación, la de 1976, la que seguramente exigió una reforma, en vista de que por mas que se hablara de una “democracia transparente”, la realidad era el fraude, el robo de urnas, la operación carrusel, con brigadas volantes de quienes votaban u otras expresiones como la de “ratón loco”, por que los ciudadanos se volvían locos buscando casillas, con urnas previamente rellenas. En este campo los mexicanos somos impredecibles.

Grandes esperanzas, que provoco mayor frustración, se produjeron con la reforma de 1977, con una ley que alcanzo gran fama. Tuvo su aplicación un indudable mérito además de formarse nuevos partidos, que con el registro condicionado se iniciaron, y que lograron el registro definitivo después de las elecciones, como fue el caso del P.D.M. y el P.S.T.

Se siguieron haciendo nuevas leyes electorales, siempre buscando la democracia, esa que no se quiere llevar a la practica.

La campaña presidencial de 1988 adquirió relieves inusitados, hasta llegar a la increíble confesión de “se callo el sistema” (el P.R.I. triunfo con poco mas del 51 % de los votos). Se formo una asociación de diversos grupos políticos, de dirigentes liberales y de izquierda, que lanzaron la



candidatura del Ingeniero Cuauhtemoc Cárdenas, que arrastró muchos millones de partidarios. al extremo de que fueron diversos observadores imparciales que consideraron que había logrado el triunfo, pues su personalidad caló profundamente en grandes sectores del pueblo, unido esto al grave descontento por la depresión económica de ese año.

Por su parte Acción Nacional, lanzó a un candidato de gran arrastre, el Ingeniero Manuel J. Clouthier, que logro el triunfo en varios Estados de la Republica; Pero lo más notable fue el empuje que le dio a su campaña, que hizo que disminuyera notablemente el abstencionismo habitual de la ciudadanía mexicana.

El sistema oficial y la clase política se alarmaron ante explosión cívica de 1988, por ello el P.R.I. con la complicidad de algunos dirigentes de organizaciones y agrupaciones políticas que no estuvieron de acuerdo con la candidatura de Clouthier, propiciaron una reforma para dejar intacto el bipartidismo: se aprobó que un partido que alcanzara el 35% de los votos si ninguno alcanzaba la mayoría absoluta, se le pudieran otorgar el 51% de los integrantes del Congreso, en un sistema que, constitucionalmente se dice democrático y representativo. Fueron los dirigentes Luis H. Álvarez, Abel Vicencio Tovar y otros los principales culpables. Por ello integrantes del blanquiazul de gran prestigio como González Schmall, Pablo Emilio Madero, Humberto Batís, abandonaron el claudicante partido derechista.

Pero lo teorizante no es discutible, ya que es más grave el constante fraude y los arreglos en los mas altos niveles, con la consiguiente traición a las bases de los partidos. Lo que en Europa señaló en forma certera un teórico italiano, Loarenzo Gaboara, en “Los Partidos Políticos en el Estado Moderno”, citado por Daniel Moreno, bien le va a México: “Si bien los partidos son un elemento necesario en un ordenamiento estatal de tipo

representativo, precisamente por que su función debería ser la de decantar la presencia mezquina e inmediata del particularismo de los intereses de sección y de grupo para conseguir en cambio una determinada visión del interés general, esto no quiere decir que no puedan degenerar hasta llegar a ser incapaces de desarrollar su natural y esencial función". (23)

Cabe mencionar, como todos lo sabemos la salida y llegada al país del hombre, del animal político, desde luego en el concepto aristotélico, Carlos Salinas de Gortari, y de su influencia para la designación del candidato oficial, el recuerdo de la muerte del candidato (Colosio) y la ruptura de la costumbre proteccionista para los expresidentes.

Por tanto así se expresen las mejores razones para mejorar o perfeccionar, la vida democrática del país es solamente un atraso en este valioso proceso de democratización. Es suficiente garantizar a los adversarios sus victorias electorales, reconocer simplemente, su fuerza política donde la tengan. Tan sencillo como esto, si democracia es el gobierno del pueblo o la participación del pueblo en el gobierno, el pueblo debe de ser respetado y nada más.

Además cabe señalar que ante la imposición Francisco Labastida Ochoa, para las elecciones del 2000, Porfirio Muñoz Ledo, en un afán por demostrar su poderío político contienda a la presidencia por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana mientras que Vicente Fox Quesada, en alianza con el Partido Verde Ecologista contiene con la union Alianza por el Cambio, Cuauhtemoc Cárdenas por el Partido de la Revolución Democrática y en alianza con el Partido del Trabajo, Partido Alianza Social, Partido Social Nacionalista en la coalición que se llamo La Alianza Por

---

(23) MORENO, Daniel "Los Partidos Políticos del México contemporáneo" 5ª. Edición, Ed. Pac., México, 1994, pp. 413.

México, y el Partido Convergencia por la Democracia del connotado político Manuel Camacho Solís.

Para esas mismas elecciones ya habían cambios radicales en la contienda electoral por los múltiples proyectos de gobierno que presentaba cada candidato pero sobre todo en la opinión pública. Dichas campañas arrojó un resultado electoral sorprendente pero ya esperado: La derrota del candidato oficial (P.R.I.) para romper con 70 largos años en el poder.

Vicente Fox Quesada es reconocido por el P.R.I. como virtual ganador y con esto se abre una nueva página la esperanza ante la miseria de más de 20 millones de mexicanos y la extrema pobreza de otra cantidad parecida. El favorecer a un pequeño sector de industriales y empresarios ha hecho que la ciudadanía mexicana abra los ojos. A pesar de que nadie es partidario de la violencia, rebeldía de los integrantes del E.Z.L.N. recibió la simpatía de la mayor parte de los mexicanos al mismo tiempo que el empeño de reconocer la ley indígena por el candidato ganador.

Con el resultado de las últimas elecciones presidenciales Vicente Fox, la máxima expresión del tan esperado cambio, nos deja claro que ya existe un proceso electoral "eficaz". Que para nuestro criterio debe de existir también eficacia en la fiscalización tanto de la cuantía como de la procedencia de los recursos para enmarcarnos en la misma idea de una justa contienda electoral.

Nos espera todavía tiempos muy difíciles al tratar de practicar la democracia en toda la extensión de la palabra.

Solo nos resta hacer un recuento de los partidos que perdieron representación en el congreso federal, ya que por desgracia se les ha cancelado el registro por falta de afiliados y simpatizantes que tengan la convicción democrática para votar por estos; Que si bien sus fundadores no son líderes con arraigo de ideales, ya que han tenido mucho que ver en el

partido que los desarrolla y les hiciera crecer y que después de una aspiración o mas bien dicho de un fracaso político optaron por pensar que tienen la fuerza y los argumentos suficientes para poder aspirar a la silla presidencial: Y que la lógica política les tenia destinado el fracaso y estos son: el Partido Democracia Social, el Partido de Convergencia y el tan desatinado Partido de Centro Democrático, que lo se crearon en el gobierno del Doctor Zedillo.

## CAPITULO SEGUNDO

### MARCO TEORICO DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

#### 2.1 PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO.

##### 2.1.1. Origen.

El origen de los partidos políticos, si tomamos el concepto en un sentido amplio, sin pretender aplicar las ideas modernas o fenómenos antiguos, es muy viejo. Sin embargo puedo decir que tiene mayor analogía con los tiempos actuales, con el proceso que se produce en el Estado Moderno y a ello voy a referirme brevemente si tomamos en cuenta que no es el objetivo de esta tesis el origen de dichas instituciones.

Un clásico de la historia inglesa, Lord Macaulay, citado por Daniel Moreno, escribió: “mientras haya diferencias en el modo de ser humano, y siempre las habrá, habrá partidos. . .”.(24)

---

(24) FUENTES DIAZ, Vicente. “Los Partidos Políticos en México” 5ª. Edición, Ed. Porrúa, México, 1996, p 98

En nuestros días son diversos los comentaristas y escritores de derecho político que sostienen puntos de vista análogos, como “Duverger” en su obra Sociología de la Política (1982) entre otros, sobre todo cuando se refiere a cierto bipartidismo natural, que aunque ha operado con mayor precisión en los países anglosajones, no ha dejado de presentarse, como dos tendencias básicas, en los países germánicos, y aun en los países latinos, que parecen mas predisuestos al multipartidismo.

Un clásico de estos estudiosos, James Bryce, citado también por Daniel Moreno, analizó otro gran sistema anglosajón y pudo escribir con toda razón: “La historia de los partidos de Los Estados Unidos de América, comienza con la convención constitucional de 1787 en Filadelfia. En sus debates (y por división natural), revelaronse dos tendencias contrarias que inmediatamente después surgieron en mas alta escala en la convención de los Estados, a cuya ratificación fue sometido el nuevo instrumento antes de ser aceptado; fueron dichas tendencias: una centrífuga y otra centrípeta- una para mantener a la par la libertad individual del ciudadano y la independencia de los diversos Estados en los ordenes Legislativo, Administrativo y Judicial, es decir en todo exceptuando la política exterior y la defensa nacional; Otra opuesta para subordinar los Estados a la Nación es investir de grandes poderes a la autoridad federal central”.(25)

En forma muy clara y sin complejidad, advertimos como los partidos se forman naturalmente, sobre todo si hay que decidir entre dos aspectos fundamentales de una cuestión.

En México, en el año de 1808 se delinearon con toda precisión, las dos fuerzas que a lo largo de más de medio siglo combatieron en México; La

---

(25)MORENO, Daniel. “Los Partidos Politicos del México Contemporáneo” 5ª. Edición, Ed. Pac., 1994, pp. 18.

tendencia conservadora y los liberales; Y que las luchas que prosiguieron entre virreinales e insurgentes, monárquicos y republicanos centralista y federalistas, las logias de escoceses y yorkinos, conservadores y liberales, no son mas que la expresión de una misma pugna.

Pero volviendo al origen, los verdaderos partidos datan de apenas un siglo. En 1850, ningún país del mundo (con excepción de los Estados Unidos de América) conocía partidos políticos en el sentido moderno de la palabra, había tendencias de opiniones, clubes populares, asociaciones de pensamiento, grupos parlamentarios, pero no partidos propiamente dichos. En 1950 éstos funciona en la mayoría de las naciones, esforzándose las demas por imitarlas.

### 2.1.2. Concepto y Definición.

Una de las cuestiones mas difíciles de encarar es la definición de un partido político. La razón es muy sencilla, se quiere dar una definición valedera para realidades muy diversas, sin embargo, voy a enunciar varios conceptos que se han utilizado, tanto por sociólogos de la política, como las recogidas en la legislación o en el campo de los doctrinarios.

Uno de los mas estudiosos del fenómeno sociopolítico, el pensador alemán Max Weber, recuerda en su obra "Economía y Sociedad" que: "La existencia de los partidos políticos no se menciona en constitución alguna ni (por lo menos en Alemania) en ley alguna pese a que representan hoy, ser los portadores mas importantes, con mucho de la voluntad política de los elementos denominados por la burocracia, o sea de los ciudadanos ". Al revés de las corporaciones definidas por la ley o contrato, los partidos son

por su naturaleza más íntima –sean los que fueren los medios empleados para o la retención permanente de sus afiliados- organizaciones de creación libre que se sirven de una propaganda libre en necesaria renovación constante”.(26)

No olvidemos que Weber escribe en las primeras décadas del siglo actual desde luego sus referencias corresponden a la Alemania o a la Europa y el mundo político anterior a 1914.

Por tanto sus afirmaciones son valederas y en muchos países hasta fechas relativamente recientes, cuando las constituciones, ante una realidad indiscutible, tuvieron que hacer referencia a este tipo de organizaciones. Más sigamos examinando el pensamiento del ilustre Alemán: “Actualmente su objeto consiste siempre en la adquisición de votos en las elecciones para los cargos políticos o en una corporación votante. Un núcleo de elementos interesados en la existencia del partido, reunidos bajo un jefe o grupo de prominentes y de articulación firme muy diversa – y aún hoy a menudo con una burocracia desarrollada – cuida del financiamiento con el concurso de mecenas, o de los elementos interesados económicamente o aspirantes a cargos, o por medio de cuotas de socios, y en la mayoría de los casos de todas estas fuentes. Dicho núcleo elabora el programa en cada caso, elige la forma del procedimiento y designan los candidatos. Aún en el caso de una forma muy democrática la organización de partidos de masas, la cual tiene como consecuencia un extenso funcionamiento retribuido, la masa, por lo menos de los electores y gran parte también de los mismos “miembros”no participa (o lo hace solo de modo formal) en la determinación del programa

---

(26)WEBER, Max. “Economía y Sociedad”. Esbozo de Sociología comprensiva, Décimo Octava Edición Ed. F.C.E , México, 1994, p.90.



y la designación de los candidatos”.(27)

El sociólogo antes mencionado, apunta lo que desde Rousseau se había señalado, es decir, la falta de enlace entre representantes y representados, a los electores solo se les toma en cuenta o en consideración en cuanto que el programa y los candidatos se adaptan y designan teniendo en cuenta las probabilidades de ganar votos. Por otra parte los partidos políticos son la obra viva de la política-moderna y sin embargo se suele olvidar que constituyen la principal vía para el estudio del pensamiento y de la practica de nuestros días.

Ahora bien, si entramos en el campo de las definiciones, estas resultan múltiples, sin embargo se pueden reconocer algunos rasgos comunes, como afirma Pedro J. Frías, quien prefiere la definición de Poviña que nos entrega un esquema sociológico: “Los elementos que integran la noción de partido político son: Primero, agregación condicionada por la permanencia y la organización; Segundo, conquista del poder público efectuada por loa medios legales; Tercero, realización, como fin, de un programa político-social determinado. Estos elementos se combinan en la definición siguiente: 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 y social”.(28)

Debemos admitir que es una definición de las mejor elaboradas y que, dentro del viejo sistema de las llamadas democracias accidentales, es una

---

(27)WEBER, Max. Ob. Cit , p 98

(28)POVIÑA C , Citado por Pedro J. Frías, en “El ordenamiento legal de los Partidos”, 9ª Ed. Depalma, Buenos Aires, 1994, p. 58.

definición correcta. Mejor sería decir, que dentro del sistema democrático liberal, quedan perfectamente enmarcados los partidos en dicha definición.

Sin perjuicio de otra definición, también perfectamente elaborada, de Antonio Gramsci, en enero de 1921: "una asociación puede ser llamada partido político tan solo en cuanto posea una doctrina constitucional propia, solo en cuanto haya logrado concretar y divulgar entre las grandes masas un programa suyo de gobierno, apto para organizar en la práctica, es decir, en condiciones determinadas, con hombres reales y no con fantasmas abstractos de humanidad, un Estado," por lo que baste decir que cuando un partido político tenga todos estos elementos, entonces habrá una asociación que se denomine así mismo con orgullo partido político.

Igualmente, habría que mencionar la definición contenida en el artículo 40 de la Constitución General de la República que a la letra dice: "Los partidos políticos son entidades de interés público. . . tiene como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo" . . . (29)

---

(29)RABASA, Emilio O Y CABALLERO, Gloria, "MEXICANO: ESTA ES TU CONSTITUCIÓN" (comentada), Ed. Porrúa, Méx., 1994, p. 160.

### 2.1.3. Naturaleza Jurídica.

La naturaleza jurídica de los partidos políticos se desprende claramente de la definición que hace de éstos la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 40 párrafo segundo: “Los partidos políticos son entidades de interés público”. . . (30)

### 2.1.4. La aversión histórica hacia los partidos

La Constitucionalización de los partidos políticos, especialmente en América Latina, no ha podido acabar con la aversión hacia los mismos, la cual parece ser un fenómeno obicuo no sólo en la actualidad, sino también en la historia de una dimensión mucho mayor.

El rechazo hacia los partidos tiene raíces especialmente en prejuicios divulgados acerca de que la política suele ser un negocio sucio. En todo el mundo tuvieron gran influencia las ideas de la ilustración, especialmente de Rousseau, que rechazó los partidos políticos como amenaza a la soberanía popular. Los partidos no sólo tienen su fuente en obras poéticas, satíricas o románticas, o tal vez en el anhelo irracional de un mundo raro dominado nada más por la armonía y la concordancia, también los pensadores de la teoría política y del Derecho Constitucional y hasta los mismos políticos en su tiempo expresaron su desprecio por los partidos políticos.

George Jellinek opinó en 1913, en su famosa “Teoría General del Estado”, que la vida de los partidos tiene tantos elementos extraños

---

(30) Ibidem. pág. 161.

e impredecibles, que es importante describirlos desde el punto de vista científico” (31). Heinrich Triepel, en su obra “La Existencia de los Partidos políticos” dedicó fructíferas investigaciones al problema de los partidos, los llamó “fenómenos extraconstitucionales”, cuyas decisiones son expresiones de cuerpos sociales ajenos al organismo del Estado, sin compromiso ni trascendencia.” (32) Hans Kelsen fue de los primeros que postuló francamente sin reservas mentales y sin lamentar este desarrollo, la constitucionalización de los partidos políticos.

## 2.2. SOBRE EL REGIMEN FINANCIERO.

Como ya se vio en el primer capítulo de esta tesis, a lo largo del desarrollo histórico-político de nuestra Nación, el sistema pluralista de partidos tuvo un avance lento y errático, y únicamente a partir de 1977, el año de la “llamada Reforma Política” adquirió su impulso definitivo, constante y gradual. En ese desarrollo político la temática electoral y partidaria ha adquirido un lugar preponderante y dentro de esos sistemas intrínsecamente entrelazados el tema del régimen financiero, correlativo al de las prerrogativas de los partidos han adquirido en la actualidad una importancia capital.

---

(31) JELLINEK, George “Teoría General del Estado”. 8ª. edición, 1998, p. 114.

(32) TRIEPEL, Henrich. “La existencia de los Partidos Politicos” Berlín, 1968, p. 84

Financiamiento y partidos políticos son en la actualidad el punto de mayores comentarios dentro del ámbito político nacional, y por esas razones motivos y conciencia de la preocupación e interés que por este tema existe ahora en nuestro quehacer político, desarrollaremos desmesuradamente para llegar a una propuesta concreta del mismo.

El tema del financiamiento a los partidos políticos debe tender a la gradual disminución de las disparidades en materia de recursos económicos entre las distintas organizaciones políticas, lo que se traduciría en una correlativa equidad sobre los representantes políticos.

Además se evitaría una influencia desmesurada de los detentadores del poder económico en el ámbito político, y se liberaría a los políticos y candidatos de una influencia desproporcionada o indebida de patrocinadores interesados, sean públicos o privados.

Como otro punto de consideración hacia el futuro, también se debe preservar las oportunidades para que todos los ciudadanos participen en forma equitativa en el financiamiento de los partidos de su preferencia, lo que además implicaría una provisión de recursos suficientes a los contendientes políticos, que asegure una competencia política vigorosa y menos desigual.

Por último, el abordamiento de la temática al régimen financiero en el sistema de partidos es relevante por que a través de ella se puede asegurar que cada contendiente tenga acceso a una parte de los recursos, de tal manera que se pueda apoyar en forma adecuada tanto a los partidos ya establecidos como a las fuerzas políticas emergentes, evitando que se prolongue la decadencia de partidos políticos crepusculares o se propicie la proliferación de fuerzas políticas irrelevantes o frívolas, además de que se combate la

corrupción, al propiciarse la transparencia que a su vez refuerce la confianza en el electorado sobre el uso del financiamiento en los comicios.

Cabe también destacar la importancia que se deriva de la propia ley para sintetizar lo anteriormente dicho en el artículo 49 de la Ley Federal de Instituciones y Procedimientos administrativos, que a la letra dice: "1. El régimen de financiamiento de los partidos políticos tendrá las siguientes modalidades:

- a)Financiamiento público, que prevalecerá sobre los otros tipos de financiamiento;
- b)Financiamiento por la militancia;
- c)Financiamiento de simpatizantes;
- d)Autofinanciamiento; y
- e)Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos

### 2.2.1. Naturaleza Jurídica.

La naturaleza jurídica del financiamiento es muy sencilla de explicar: nace esta figura para preservar el principio de igualdad de oportunidades de los partidos en su intento por conquistar el poder público; empezando por fortalecer a los que posean registro condicionado, para que no tengan un trato desfavorable respecto a los partidos registrados. Es decir, se hace necesario que también ellos gocen (los partidos con registro condicionado) del financiamiento público, que pretenden competir en este sistema pluralista

de partidos, y no utilizar el régimen de financiamiento como obstáculo que impida el surgimiento de otras fuerzas políticas.

### 2.2.2 Democracia, Partidos y Electorado.

Resulta del todo imprescindible hacer referencia a las funciones de los partidos en una democracia liberal, por que son ellas las que van a determinar la configuración esencial del modelo mas aconsejable del financiamiento a los partidos políticos.

En forma elemental y en obvia repetición debemos mencionar que los partidos surgen como asociaciones privadas que se crean como una manifestación del derecho subjetivo de asociación, con la finalidad de agregar y defender intereses. A estas funciones se irán sumando otras (concurrir a la formación de la voluntad popular o ser instrumentos fundamentales para la participación política) que serán esenciales en la articulación de la democracia representativa.

Y a propósito sobre el financiamiento público de los partidos, el Tribunal Constitucional Alemán, elaboró, en una sentencia en el año de 1966, una interpretación sobre la naturaleza, funciones y relaciones de los partidos con el Estado en un sistema democrático, que en nuestra opinión, continua siendo de un interés extraordinario, por lo que nos parece oportuno transcribirla.

Brevemente desarrollados, los argumentos del tribunal, reproducidos por Pilar del Castillo, son los siguientes: "a). . . Consideró que si bien la formación de la voluntad del pueblo se entrelaza con la formación de la voluntad del Estado, la primera debe preceder a la segunda en un proceso

que va de arriba abajo y no viceversa. La relación entre órganos constitucionales y partidos políticos ha de supeditarse al principio constitucional de que el proceso de la voluntad del pueblo libre, abierto y como consecuencia ajena al Estado. b) Reconocer que la norma constitucional considera a los partidos como instrumentos necesarios para la formación de la voluntad política y que les corresponde el rango de instituciones constitucionales, pero no constituyen órganos del Estado sino que son, antes que nada, grupos que se forman libremente y pertenecen al ámbito político social".(33)

Con base en esa interpretación, el tribunal entendió que el Estado no tenía ninguna obligación de sostener económicamente a los partidos declarando inconstitucional en consecuencia las subvenciones públicas para actividades ordinarias que los partidos alemanes venían disfrutando desde 1969.

En la sentencia aparecen otras dos líneas de razonamiento interesantes de subrayar, ya que hacen referencia a otros tantos argumentos frecuentemente utilizados para defender la financiación pública de los partidos, también reproducidas por Pilar del Castillo: "La primera responde a quienes justifican las subvenciones del estado como garantía de la igualdad de oportunidades entre los partidos.

Declara el tribunal que "Los argumentos de esa naturaleza ponen en duda la capacidad de los ciudadanos de crear, desarrollar y mantener aquellas

---

(33) CASTILLO, Pilar del. "La Financiación de Partidos y Candidatos en las Democracias Occidentales" Centro de investigaciones Sociológicas, Madrid, 1985, p p 90-93



Organizaciones que les sirven para articular y expresar su voluntad política” (34).

“Se añade en la sentencia que es consustancial a la democracia liberal aceptar el riesgo que conlleva el hecho de que la voluntad política popular depende de la capacidad de juicio y de la actividad de los ciudadanos.

En segundo lugar, la sentencia responde a quienes sostienen que la financiación pública disminuye o evita el riesgo de que los partidos dependan de intereses económicos particulares. El tribunal argumenta que la ley fundamental de Bonn garantiza la libertad de los partidos en relación con el Estado, pero no su protección de la influencia de personas y grupos. La sentencia recuerda que para alertar e informar a los ciudadanos sobre hipotéticas dependencias, los partidos estaban obligados por la Constitución a dar publicidad al origen de sus ingresos. El tribunal declaró finalmente la inconstitucionalidad de la financiación estatal de los partidos, pero no la hizo extensiva a las subvenciones electorales. A favor de ellas la sentencia argumentaba que al ser los partidos imprescindibles para la formación de la voluntad popular y al expresar ésta por medio de las elecciones, dada su importancia, y siendo además posible delimitar el costo económico de esta actividad, resultaba legítimo que el estado les ayudara económicamente para llevar acabo una adecuada campaña electoral. Las razones que el Tribunal Constitucional alemán utiliza para legitimar las subvenciones electorales, son, cuando menos frágiles. Frente a ellas se puede argumentar que la formación de la voluntad popular no se puede limitar al momento de las elecciones, sino por el contrario, constituye un proceso permanente.

El concurso de los partidos es por consiguiente ininterrumpido, razón

---

(34)Ibidem. pp. 94-95

por la que el Estado debe garantizarles una financiación continuada. Más consecuente con la lógica interpretativa de la sentencia habría sido sostener la inconstitucionalidad de cualquier tipo de financiamiento "directo" de Estado y reconocer en cambio legitimidad a formas de financiación "indirecta" o en "especie", desde la gratuidad en la utilización de los medios de información de titularidad público a la concesión de ventajas fiscales para las donaciones destinadas a financiar a los partidos, sistemas de apoyo indirecto que también desarrolla la normativa alemana y otras legislaciones europeas. De esta manera se habría reconocido la relevancia de las funciones de los partidos, a cuyo cumplimiento el Estado cooperaría proporcionándoles ciertas facilidades económicas, sin poner en cuestión la naturaleza jurídico-privada de los partidos, tal y como se defiende en la sentencia".(35)

"Más tarde el Tribunal Constitucional Alemán dictó en abril de 1996 una nueva sentencia en materia de financiación de los partidos, aplicable a la Ley sobre Partidos Políticos modificada hasta 1989 que es la versión que corresponde actualmente (2000), en la que rompiendo con la tradición de la Jurisprudencia Constitucional anterior abre la puerta al financiamiento público de las actividades ordinarias (que antes había sido declarada inconstitucional) y no sólo electorales de los partidos. No obstante, insiste la sentencia en que "los partidos políticos son asociaciones libremente formadas que pertenecen al ámbito político-social y no al Estado". (36)

---

(35) Véase, GARCIA GUERRERO, Jose Luis "Algunas Cuestiones Sobre La Constitucionalización de los Partidos Políticos". *Revistas de Estudios Políticos*, (Nueva Epoca) Madrid, 1990, pp. 143-147

(36) *Ibidem*, pp. 148-149

El giro de ciento ochenta grados que según esta sentencia parece haber dado en relación con la financiación pública de los partidos, tendrá previsiblemente consecuencias importantes sobre la legislación alemana en esta materia y en la actualidad solo se acepta como una forma cautelar el principio de igualdad de oportunidades. Es por ello que la ley de partidos vigente para el año 2001 cautelando ese principio de igualdad, establece un aporte público complementario que reduzca tal desigualdad para las organizaciones políticas, además de acuerdo con el artículo 25 de La Ley sobre Partidos, la financiación privada mediante donativos aparece limitada con respecto a recibir ayuda de fundaciones políticas, instituciones eclesiásticas y las provenientes del extranjero.

En este orden de ideas podemos afirmar que los partidos políticos son creaciones libres producto como tales del ejercicio de la libertad de asociación.

### 2.2.3 Partidos Políticos y Democracia.

El final de la Segunda Guerra Mundial no trajo solamente la victoria de los países aliados Inglaterra, Francia, la U.R.R.S y Estados Unidos de América, sino también de la que éstos representaban, muy en especial de sus sistemas políticos y, dentro de ellos, de la forma concreta de articular y representar los intereses a través de los partidos. Por diversas vías, en consecuencia a lo largo de la etapa de la segunda posguerra se ha venido sosteniendo que los partidos se encuentran estrechamente vinculados a la

democracia, de forma que aquellos no son posibles sin ésta ni ésta sin aquellos.

“En el terreno doctrinal ha habido cuasi unanimidad en la defensa de esta idea, de la identificación y esencia de los partidos con la democracia. Las democracias modernas son democracias de masas y sólo pueden gobernarse a través de la articulación partidista.

De hecho esta identificación viene reconocida en el terreno legislativo por medio de la constitucionalización de los partidos, que alcanza su punto culminante en las Constituciones de Alemania, Italia, Francia, Portugal, España y Grecia con las reformas que en los años de 1993 a 1998 dieron un giro importante en las contiendas electorales. Todas ellas parten de la idea de que los partidos articulan la representación democrática y, por lo tanto, son imprescindibles”. (37)

Habiendo llegado a esta convicción acerca del carácter imprescindible de los partidos en los sistemas resultaba lógico que se planteará la cuestión de si era conveniente el financiamiento público de los partidos. “La materia fue objeto de prolongado debate, lo cual implicó la intervención del Tribunal Constitucional Federal Alemán, que en una sentencia memorable (misma que se analizó en el punto 2.2.2.) que declaraba inconstitucional una forma de financiación de los partidos abría la puerta a otra”. (38)

---

(37)Véase GARCIA ESCUDERO MARQUEZ, Piedad y PIEDRAS GARCIA, Benigno “Consideraciones Sobre la Naturaleza y Financiación de Los Partidos Políticos”, Revista de Administración Pública, Madrid, número 345 1999, pp 371-372.

(38)Véase CASTILLO, Pilar del. “La Financiación de Partidos y Candidatos en las Democracias Occidentales”. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1985, p.p. 70-71.

“En lo esencial, los argumentos a favor del financiamiento público de los partidos hacían referencia a tres propósitos considerados suficientes para justificar esta forma de financiación, a saber: a) La garantía de supervivencia de los partidos, b) La necesidad de que se respete el principio de igualdad de oportunidades, y, c) La convicción de evitar prácticas de financiación ilícitas y de corrupción”. (39)

La garantía de supervivencia de los partidos se corresponde con la convicción ya considerada, de la consubstancialidad entre democracia y partidos. La igualdad de oportunidades pretende que los partidos no tengan posibilidades muy disímiles en razón de sus distintos recursos económicos y la necesidad de evitar prácticas de financiación ilícita, y, por lo tanto, de corrupción que puede dar al traste con el conjunto del sistema político.

Ahora bien, en el momento en que de modo más generalizado y casi unánime se acepta la necesidad de atender a las de los partidos con cargo a los fondos públicos, en el momento en que dejan de ponerse inconvenientes al financiamiento público de estas asociaciones, es cuando los partidos parecen haber alcanzado el punto más bajo en las escalas de apreciación de los ciudadanos y de prestigio entre las instituciones. Es más, casi parece que hay una relación inversamente proporcional entre la protección pública de los partidos y el apoyo que obtiene de la sociedad, así como el grado de confianza que inspiran a los ciudadanos. Hasta el punto de que alguien con cierta ironía podría señalar que, en realidad el financiamiento público de los partidos pretende poner fin a un proceso de deterioro y declive que en poco tiempo desaparecería a los partidos en las sociedades democráticas.

---

(39) Véase GARCIA CORTARELO, Ramón. “Los Partidos Políticos” 9ª Edición, Sistema Edicusa, 1985, pp.82.

Esta situación generalizable en casi todas las sociedades democráticas avanzadas, tiene sus causas complejas, ya que existe una percepción de que los partidos pueden haber cumplido ya muchas de sus funciones y las que restan no pueden cumplir la incompetencia con otras instancias sociales que lo hacen mucho mejor; es decir, las funciones de comunicación y socialización que antaño cumplían en buena medida los partidos, corren hoy a cargo de los medios de comunicación, que son mejores y más especializados. Y además la reaparición de la corrupción política en los últimos tiempos siembra dudas razonables acerca de la viabilidad de los sistemas de partidos. En los ultimo tres años algunos países, como Francia, Grecia y, sobre todo, Italia, la corrupción esta tan extendida que amenaza la subsistencia misma del sistema político.

Este conjunto de circunstancias, que contribuye a explicar la razón del declive de los partidos en las democracias coincide además con una época de franca debilidad de las convicciones colectivas, en un fenómeno que conocemos como "fin de las ideologías". La práctica desaparición de las formulaciones políticas extremas de occidente ha obligado a los partidos coincidir programáticamente de forma que los viajeros conflictos radicales han desaparecido. Al existir un acuerdo fundamental respecto a las reglas del juego democrático, los partidos no sólo han ido aproximándose en cuanto a sus programas, sino también en cuanto a su filiación e, incluso, estructura interna a la practica de la democracia misma.

Sería ingenuo olvidarse aquí del gran acontecimiento de nuestra época que, sin duda, la marcará de forma decisiva en los próximos tiempos, estos es, la caída del comunismo a mediados de los años ochentas.

Este proceso tiene también un impacto inmediato sobre los partidos occidentales. Sin ir más lejos, en la práctica los partidos occidentales han desaparecido, bien porque cambian de nombre (como es el caso del Partido Comunista Italiano, convertido ahora en Partido Democrático de la Izquierda) o porque se funden en alianzas más amplias con otros grupos de izquierda (el caso español en que el Partido Comunista aparece sumergido en una formación múltiple, Izquierda Unida), sin contar con los que han especulado abiertamente con desaparecer sin más (el caso de Partido Comunista Inglés).

Este conjunto de factores y de circunstancias, en efecto, explica en buena medida la gran crisis que parecen atravesar los sistemas de partidos en las democracias. A partir de los años setenta, cuando se dejó de sentir este fenómeno, iniciaron su andadura unas formaciones especiales que muchos estudiosos vieron entonces como la respuesta que unas sociedades civiles y vigorosas, decididas, daban a la decadencia de los partidos políticos y siendo también una vía de mejora de la democracia a través, sobre todo, de un incremento de la participación ciudadana.

Se plantea así, en consecuencia, un problema de indudables persecuciones teóricas; el de si cabe seguir sosteniendo la tesis de la consubstancialidad de democracia y partidos. Este planteamiento admite dos formulaciones: una "dura", por así decirlo, y otra "blanda".

En cuanto a la "dura", parece que la respuesta más verosímil es que, en tanto la democracia tenga la organización institucional que conocemos, los partidos resultan imprescindibles (a la inversa, para que no lo sean será preciso que la democracia cambie de forma); en cuanto a la "blanda" es preciso admitir que, aunque los partidos sean imprescindibles, nada obliga a que los sean en su forma actual. De hecho, en nuestros días hemos podido

ver algunos interesantes intentos de articular la representación política por cauces distintos a los partidistas tradicionales. No es otro el sentido de los fenómenos más reciente: el caso de George W. Bush y Albert Gore, en las elecciones presidenciales estadounidenses del 2000 o la caída del partido oficial en México en ese mismo año.

En este mismo sentido debe entenderse también la petición del expresidente del gobierno francés, Michel Rocard, de deshacer el Partido Socialista y sustituirlo por algo más parecido a un movimiento político en el que prácticamente quepan todos, desde el centro a la izquierda, pasando por el ecologismo, la defensa de los derechos humanos, etc.

En realidad y por lo que se ha dicho más arriba, la propuesta rocardiana puede interpretarse como un último intento de los partidos políticos de absorber el espíritu y el programa de los nuevos movimientos sociales.

La conclusión lógica de todo lo anterior es que, si bien no es razonable dar una respuesta negativa sin más a la cuestión sobre la consubstancialidad entre democracia y partido, debemos estar preparados para ampliar nuestra concepción de partidos y dispuestos a seguir considerando como tales a agrupaciones y asociaciones cada vez más cambiantes y más diferentes de la idea clásica de partido.

Dicho lo anterior, es obvio que toda regulación de las formas de financiamiento de los partidos habrá de partir de esta realidad multívoca y habrá también de pugnar por algunos objetivos congruentes con un sistema democrático.

Parto aquí de una concepción de democracia para definir a ésta como un sistema en el que las decisiones se adoptan por mayoría, con el debido respeto a los derechos de las minorías, el primero de los cuales es convertirse



en mayoría a su vez por el mismo procedimiento por el que lo consiguió ésta, es decir, a través de elecciones libres.

En definitiva, las formas de financiamiento de los partidos estarán siempre en consonancia con los diferentes sistemas de partidos existentes y que éstos, en general, suelen depender en gran medida de factores culturales e históricos propios de cada sociedad.

Todo financiamiento de partidos habrá de cumplir tres principios fundamentales a saber: la de igualdad, la de la libertad y la del derecho de los partidos pequeños a participar en la vida política con expectativas razonables.

Ello requiere decir que deberá considerarse inapropiada una forma de financiación que atente contra la igualdad de los partidos (40) o contra la libertad (41) o que reduzca indebidamente las posibilidades de los partidos pequeños de participar en el juego político.

---

*(40) Como hizo el tribunal Constitucional Alemán en una sentencia de 1958 al declarar inconstitucional una ley que regulaba un sistema de desgravaciones fiscales a los donativos hechos a los partidos, por considerar que ello atentaba contra el principio de igualdad, ya que daba a las personas con mayores medios mas posibilidad de influir en los partidos que a los otros.*

*(41) Así actuó el tribunal supremo de los Estados Unidos en una sentencia de 1976, en Buckley vs. Vuleo, en la que declaraba que muchos de los límites puestos por la ley de 1974 a los gastos "independientes" en las campañas, atentaban contra la libertad de expresión.*

Véase GARCIA ESCUDERO MARQUEZ, Piedad y PIEDRAS GARCIA, Benigno "Consideraciones Sobre la Naturaleza y Financiación de Los Partidos Politicos", Revista de Administración Publica, Madrid, numero 345 1999, pp. 371-372.

Además con independencia de los mecanismos concretos con que se pongan en marcha los distintos sistemas de financiamiento de los partidos, consideramos que hay cuatro criterios especiales o particulares que deben tomarse en cuenta, esto es, el de la dualidad privada-pública, el de los límites, el de los controles y el de carácter voluntario.

1.-En cuanto al criterio de la dualidad financiamiento pública y privado, dado el carácter fundamentalmente ambiguo de los partidos políticos que, si por un lado, son meras asociaciones privadas, por otro cumplen fines de interés público, resulta razonable mantenerla. Los partidos no son solamente asociaciones privadas, pero tampoco son órganos del Estado sin más, razón por lo cual parece conveniente que mantengan una doble vía de financiación, pública y privada. La privada garantiza la cercanía de los partidos a los intereses que represente; la pública viene a proteger el principio de igualdad de oportunidades, básico en el Estado social y democrático de derecho.

2.- La cuestión de los límites. Pueden éstos ser de ingresos o de gastos o ambos a la vez.

Los Límites de ingresos rezan sobre todo con la financiación privada, ya que la pública, al estar habitualmente tasada, los lleva incorporados en su misma naturaleza. Los de gastos afectan dos formas de financiación. Y el aspecto que debe vigilarse con mayor cuidado en el criterio de los límites es el ya mencionado de la libertad de expresión. Los límites no deben ser tan altos que resulten irrelevantes ni tan bajos que contradigan dicha libertad e impidan el normal desarrollo de las actividades partidistas.

3.- Los controles. Si han de ser eficaces, estos controles deben comprender cuando menos dos aspectos: el de la obligación de la rendición

pública de cuentas (ingresos y gastos) y el de los órganos de control. Respecto a la rendición pública se trata de una medida que afecta a los derechos de todos los ciudadanos y no sólo de los que militan o simpatizan con un partido. En efecto, los ciudadanos tienen derecho a saber de donde proceden los ingresos de cada partido, sobre todo los de carácter privado, con la condición de que tengan conciencia de qué intereses reales son los que cada partido defiende. En cuanto a los órganos de control parece razonable configurarlos como órganos fiscalizadores judiciales. Los tribunales de cuentas, con amplias facultades para fiscalizar la de los partidos, han de constituirse de la forma más imparcial e independiente posible. De nada sirve un control ejercido por órganos cuya composición depende de los mismos partidos.

4.-Por último, el carácter voluntario de las aportaciones a los partidos. Reza ese criterio con la financiación pública, ya que la privada es, por definición y en todo caso, voluntaria, no así la pública esta puede ser forzosa voluntaria “es decir los partidos reciben parte de sus ingresos con cargo al presupuesto general del estado” plantea el inconveniente de que todos los ciudadanos están obligados a subvencionar las necesidades de los partidos sean simpatizantes o de su interés así como los que representan otros.

En México la legislación electora la contempla cuatro fuentes privadas de financiamiento,

#### 1.-Por Militancia.

Esta comprende en primer lugar, las cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de sus afiliados y las aportaciones de sus organizaciones sociales, cuyos montos y periodicidad son determinados libremente por cada partido político.

Asimismo comprende las cuotas voluntarias y personales que los candidatos de cada partido a puestos de elección popular aporten exclusivamente para sus campañas las que en todo caso tendrán el límite de simpatizantes el autofinanciamiento y por rendimiento financieros, en todos los casos, el órgano interno responsable de las finanzas partidistas debe expedir el recibo de las cuotas o aportaciones, y conservar una copia para acreditar el monto a la instancia fiscalizadora competente.

## 2.- De Simpatizantes.

Incluye todas las aportaciones o donativos en dinero o especie efectuados a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por las personas físicas o morales con residencia en el país siempre y cuando no estén comprendidas dentro de las categorías expresamente prohibidas por la ley. En este sentido ningún partido político podrá recibir anualmente aportaciones en dinero de simpatizantes por una cantidad superior al 10% del total del financiamiento público para actividades ordinarias que corresponde a todos los partidos políticos.

Las aportaciones en especie (bienes muebles e inmuebles) se deben hacer constar en un contrato celebrado conforme a las leyes aplicables y destinarse únicamente al cumplimiento del objeto del partido que haya sido beneficiado con la aportación. Para estos casos la ley dispone que las aportaciones en dinero bajo la modalidad de simpatizante son deducibles del Impuesto Sobre la Renta hasta en un 25%.

## 3.-Autofinanciamiento.

Se refiere a todos los ingresos captados por concepto de actividades promocionales, tales como conferencias, espectáculos, juegos y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y propaganda utilitaria, así como de cualquier otro similar para hacerse llegar fondos, el órgano interno

de cada partido político deberá reportar los ingresos obtenidos en el informe correspondiente.

#### 4.-Por Rendimientos Financieros.

Comprende el financiamiento por rendimientos financieros generados a través de fondos o fideicomisos que pueden crear los partidos políticos con su propio patrimonio o con aportaciones que reciban por cualquier fuente o modalidad permitida por la ley. Por último se prescribe que, con excepción de la adquisición de acciones bursátiles todos los fondos y fideicomisos que se constituyan para ese efecto serán manejados a través de las operaciones bancarias y financieras que el órgano responsable del financiamiento de cada partido político estime conveniente y destinar los rendimientos al cumplimiento de los objetivos del partido político.

### 2.3 FINANCIAMIENTO DE LAS CAMPAÑAS EN ESPAÑA COMO DERECHO COMPARADO

Desde sus orígenes (Decreto Ley sobre las normas electorales de 1997 y Ley de Partidos Políticos de 1978) la legislación española ha diseñado un sistema mixto, público-privado, de financiación de los partidos. Por un lado, el Estado concede a las formaciones con representación parlamentaria diversas subvenciones económicas; unas en concepto de compensación por los gastos que generan los distintos procesos electorales (elecciones generales, municipales) y otras para los gastos derivados de sus actividades ordinarias. (42)

---

*(42) Reciben además subvenciones públicas los grupos parlamentarios en el Parlamento Nacional y las fundaciones vinculadas a los partidos.*

Además los partidos se pueden financiar por medio de aportaciones privadas, y como es lógico con las cuotas de sus afiliados.

Por otro lado, la normativa española es la única que penaliza la financiación privada. Limitando la cuantía de las donaciones que pueden recibir los partidos, tanto las destinadas a financiar las campañas electorales como las que se dirigen a sufragar los gastos ordinarios. Pero, y aun cuando estas limitaciones no tienen correspondencia en otras legislaciones europeas, la singularidad más notable de la ley española se encuentra en el papel dominante que de forma explícita concede al financiamiento público.

De acuerdo con la ley de financiamiento de los partidos políticos, las donaciones privadas que anualmente puede recibir una formación con representación parlamentaria no ha de superar el 5% de la cantidad total que en los presupuestos generales del Estado se destina a subvencionar las actividades ordinarias de los partidos.

En la práctica las contribuciones privadas, al menos las que los grandes partidos nacionales declaran haber recibido, suman cantidades muy inferiores a las máximas permitidas.

El hecho de que el financiamiento privado de los partidos sea tan escaso, quedando incluso lejos del raquítico nivel que le destinan las normas, es consecuencia de un modelo de financiamiento cuyo protagonista se asigna de forma tan abrumadora al dinero público. Nos encontramos ante un sistema que contradice abiertamente la interpretación que viene desarrollando “la Jurisprudencia Constitucional española sobre la naturaleza y funciones de los partidos”.(43) Se trata además de un sistema fracasado por las siguientes razones:

---

*(43) Jurisprudencia que modifico en 1996 el artículo 13.2 Constitucional que se refiere al financiamiento privado proveniente del parlamento Europeo y ciertas personas jurídicas.*

“a) Porque no evita el tráfico de influencias y en cambio aísla a los partidos de la sociedad;

b) Porque no induce a que los partidos realicen una estricta gestión del gasto, ofreciéndoles un pozo de ingresos cuyo fondo pueden libremente determinar ellos mismos (no hay límites para incrementar las subvenciones ordinarias);

c) Porque perjudica a la implantación de las organizaciones locales de los partidos a las que no incentiva para contactar con los electores y desarrollar actividades encaminadas a obtener su apoyo, en este caso el económico.

d) Finalmente, porque refuerza el poder de la burocracia central de los partidos, única destinataria y gestora de los fondos públicos.” (44)

### 2.3.1 Los Gastos Electorales.

Una de las fórmulas que han experimentado algunas legislaciones para reducir el costo de las campañas electorales ha sido restringir legalmente los gastos. Esta medida fue introducida en la legislación electoral británica y de los Estados Unidos a finales del siglo XIX y a principios del XX, pero en ambos casos la limitación recaía exclusivamente sobre los gastos de los candidatos.

La legislación española (Ley Orgánica de Financiamento de los

---

(44) Véase CASTILLO, Pilar del “El Parlamento y sus Transformaciones Actuales” Tecnos, Madrid, 1990, pp. 80-92

Partidos Políticos) era, hasta hace escaso tiempo, la única que imponía límites a los gastos electorales que efectúan los partidos. En enero de 1996 se aprobó en Francia hasta ahora vigente, una medida similar en el marco de una polémica ley que absolvía a los políticos que hubieran cometido irregularidades en la financiación de los partidos. En términos generales la utilidad de limitar los gastos electorales ha sido rechazada en la mayoría de los países europeos por las grandes dificultades que entraña su fiscalización efectiva. Alternativamente se han desarrollado medidas que favorecen indirectamente el control de gasto como restricciones al endeudamiento que pueden contraer los partidos o acuerdos voluntarios entre ellos para establecer un límite.

En España todas las revisiones o propuestas de reforma de la legislación sobre financiación de los partidos en los últimos siete años han tenido como uno de sus ejes centrales los gastos electorales.

Ahora bien, una medida que se sugiere para limitar los gastos electorales sería aquella que tenga como objetivo reducir el costo de las campañas electorales limitando los medios a través de los que se puede desarrollar la propaganda electoral. Específicamente se propone eliminar o reducir de forma significativa la utilización de barreras electorales y limitar la exhibición de carteles y actos públicos, así como las pintas a determinados espacios y lugares cedidos por los ayuntamientos y/o particulares.

Sin embargo, la limitación de los medios de propaganda resultaría discriminatoria para los partidos de la oposición, hoy unos y mañana otros, y reduciría el nivel de competitividad de las elecciones. Por el contrario, la libertad para usar los medios de propaganda debería ser absoluta. Ninguna técnica de publicidad y comunicación tiene por que encontrarse limitada, como ocurre hoy en España. Y nos referimos a la posibilidad de que los



partidos contraten publicidad en forma de spots en las televisiones públicas y privadas, sistema por lo demás frecuentemente utilizando en otros países.

¿Puede la legislación hacer algo para favorecer que los gastos de los partidos no desequilibren sus presupuestos sin afectar el carácter competitivo que han de tener unas elecciones libres? Creemos que hay algunas medidas con efectos potencialmente positivos.

“PRIMERO: Hay que suprimir el sistema de seguridad que para los partidos supone la posibilidad de incrementar ilimitadamente las subvenciones para actividades ordinarias. Como en cualquier economía empresarial o doméstica los partidos tienen que ajustar el gasto a los ingresos y realizar una estricta gestión de su presupuesto, sin presumir que de no ser así podrán recurrir sin problemas a las arcas del Estado.

SEGUNDO: Reducir el tiempo de las campañas electorales. Las elecciones legislativas van siempre precedidas de una larga precampaña, por lo que la fase de estricta campaña se puede disminuir sin perjudicar las posibilidades de los partidos. Esto reduciría los gastos y además beneficiaría a los ciudadanos, que prestarían mejor atención a la campaña.

TERCERO: Democratizar el uso de la televisión pública, garantizando el desarrollo de debates electorales, tendría de igual forma una incidencia positiva sobre los gastos electorales.

Las medidas anteriores, permiten los partidos puedan reducir sus gastos, pero deja en sus manos decidir cuánto y cómo quieren gastar. Este hecho es importante para garantizar la competitividad inter partidista. Es

responsabilidad de los partidos la gestión de sus presupuestos, pero sabiendo, como no ocurre ahora, que las quiebras no las va a financiar el Estado.

El riesgo debe ser asumido por los partidos y este es a la postre un elemento supervisor del gasto, más eficaz que una política de limitaciones".  
(45)

### 2.3.2 Publicidad de las contribuciones y transparencia de la contabilidad de los mismos.

Los partidos deben rendir cuentas de sus gastos e ingresos en varios países europeos: Alemania, Austria, Italia, Francia y España.

La publicidad del origen de las aportaciones privadas fue objeto de una importante controversia en los Estados Unidos, que finalmente se resolvió a favor de la legitimidad constitucional del requisito de identificación de los donantes esa medida se exigió por la legislación estadounidense para las elecciones de noviembre del año 2000 para todas las contribuciones superiores a diez dólares.

Una posición exactamente contraria a la anterior establecieron los gobiernos de Noruega y Suecia en dos informes elaborados a mediados de los años noventas, la identificación de los contribuyentes se consideraba incompatible con el carácter secreto del voto, ya que habría de asumirse que los ciudadanos votaban al mismo partido que financiaban. Ninguno de los dos países los gastos e ingresos de los partidos se encuentran sujetos a

---

(45)Véase CASTILLO, Pilar del. "La Financiación Pública de los Partidos y su Impacto en las Instituciones Representativas". Tecnos, Madrid, 1990, p.p 97-98.

control legal alguno cuando paradójicamente son generosas, especialmente en Suecia, las subvenciones que reciben del Estado.

En la antípoda de esta última posición se sitúa la legislación alemana: en este caso el principio de publicidad está reconocido en el texto constitucional. La identidad de los donantes se exige en Alemania para todas aquellas contribuciones que superen los veinte mil francos.

Las razones de carácter constitucional y práctico que se aducen para rechazar el control de los gastos e ingresos de los partidos en los informes de los gobiernos noruego y sueco, a los que acabamos de referirnos, tienen algunos fundamentos en los que es interesante detenerse brevemente. En cuanto a la constitucionalidad de esa medida creemos que no hay duda de su legitimidad si se aplica a las subvenciones públicas. El problema surge con la financiación privada; en este caso puede parecer más discutible, pero no porque se muestre el voto de los contribuyentes, sino por la naturaleza jurídico-privada de los partidos. La razón que confiere legitimidad constitucional a la existencia de un control externo de los ingresos de los partidos es la relevancia que les conceden los ordenamientos constitucionales; este hecho justifica que su forma de financiamiento sea transparente.

La razón práctica por la que se rechazó el control de las cuentas de los partidos en los dos países nórdicos, es decir, porque “ahuyentaría” a los donantes, no deja de tener su importancia. Este es un problema derivado de la cultura política que tiene un impacto muy inferior en países en los que las contribuciones a los partidos se contemplan esencialmente como una forma de participación ciudadana y no como un modo de corrupción (lo que en cierto grado se produce en la Europa continental y singularmente en los países del sur).

La normativa española establece un sistema de fiscalización externa sobre la actividad económica y financiera de los partidos, atribuyendo la competencia fiscalizadora al Tribunal de Cuentas. Los partidos están obligados a presentar contabilidad detallada y documentada de sus gastos e ingresos, tanto los que se hayan producido como consecuencia de los procesos electorales como los vinculados al desarrollo de sus actividades ordinarias. Las donaciones privadas están sujetas al principio de publicidad, teniendo que consignarse la identidad de las personas físicas o jurídicas aportantes.

“En la práctica la fiscalización de la contabilidad de los partidos ha tropezado con numerosos problemas debido en ocasiones a una insuficiente regulación sobre la contabilidad que deben presentar los partidos han incumplido de forma generalizada y reiterada con la presentación de documentos justificativos de las cuentas presentadas como ha subrayado el Tribunal en diferentes ocasiones.

La experiencia de estos últimos años aconseja revisar los mecanismos para la fiscalización de la contabilidad de los partidos con el objetivo de facilitar y acortar el proceso.

El proceso de fiscalización se agilizaría notablemente si los partidos estuvieran obligados a presentar balances contables previamente auditados, de forma que el Tribunal de Cuentas sólo interviniera en los casos de conflicto”. (46)

---

(46)CASTILLO, Pilar del y ZOVATTO G., Daniel“La Financiación de los Política”. San Jose CAPEL , Madrid, 1998 pp.175-177.

En México con el propósito de fiscalizar y verificar el origen, manejo y destino de los recursos financieros recabados y administrados por los partidos políticos la legislación dispone que todos ellos deben de contar con un órgano interino encargado de la obtención y administración de sus recursos generales y de campaña así como la presentación de informes sobre el origen y monto de los ingresos que reciben por cualquier modalidad de financiamiento así como su empleo y aplicación, para todo esto los partidos están obligados a rendir los informes respectivos

Deben presentarse por cada una de las campañas en las elecciones respectivas, especificando los gastos que el partido político y el candidato hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente.

Deben ser presentados a más tardar dentro de los 60 días siguientes contados a partir del día en que concluyan las campañas electorales.

En cada informe debe ser reportado el origen de los recursos que se hayan utilizado para financiar los gastos correspondientes a cada uno de los conceptos comprendidos dentro de los topes de campaña, así como el monto y destino de tales erogaciones.

La instancia responsable de la recepción y revisión de los informes anuales y de campaña presentados por los partidos políticos (y en su caso por las agrupaciones políticas), es la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, que es una comisión permanente y especializada del Consejo General del Instituto Electoral e integrada única y exclusivamente por consejos electorales. Esta Comisión de Fiscalización tiene la facultad de solicitar en todo momento a los órganos responsables del financiamiento de cada partido político, la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo

reportado en los informes, y la de elaborar el dictamen y proyecto de resolución conducentes para su presentación ante el Consejo General, quien puede imponer, en su caso, las sanciones previstas por la propia ley.

### 2.3.3 Propuestas a la reforma del sistema.

Exactamente por las razones inversas a las que se acaban de esgrimir en el párrafo anterior, la financiación de los partidos debería de ser privada, limitándose el Estado a prestar un apoyo subsidiario de carácter indirecto o en especie. Es esta la forma de financiación que corresponde con la naturaleza y funciones de los partidos en un sistema democrático como el nuestro. Este modo de financiación obliga a los partidos a “cultivar” su credibilidad y a estrechar su relación con los electores, permitiendo, por otra parte, dinamizar la actividad de todas las instancias organizativas de los partidos, lo que afectaría positivamente a su implantación y favorecería la democracia interna.

Contrariamente a los que con frecuencia se argumenta, el hecho de que la financiación de los partidos descansa en todo, o sustantivamente, en la voluntad de los individuos y grupos que electoralmente los apoyan, pueden tener frente a la corrupción efectos más positivos que la financiación pública. Las contribuciones privadas realizadas con objetivos finalistas tienen su mejor antídoto en la transparencia de los ingresos de los partidos, el riesgo de que la opinión pública llegue a conocer la existencia de contribuciones con semejantes fines es mucho más disuasorio que limitar sustanciosamente esa vía de ingresos e incrementar las subvenciones del Estado. Ni el

financiamiento privada, ni el pública impiden, por si mismas, que los partidos puedan obtener recursos como compensación a tratos de favor, pero en un sistema privado, o esencialmente privado, los partidos están sometidos a un mayor control por parte de sus electores, que pueden utilizar como una forma de sanción reducir o retirar sus ayudas económicas. Con un sistema de financiamiento público o predominantemente público como el español, los partidos tienen menos que perder, ya que en cualquier caso tienen garantizados sus ingresos.

“En ocasiones también se argumenta que el desarrollo de la subvención privada es mucho más difícil en países en los que el sistema electoral, como ocurre en España, que es proporcional.

Este sistema permite solo una débil personalización de la figura del candidato que resulte abrumadoramente dominada por la imagen del partido, y además el tamaño del distrito electoral dificulta las relaciones directas del candidato. En todo caso se trataría de organizar técnicas de recaudación adecuadas a la especificidad de nuestro sistema electoral y tipo de partidos, lo que de entrada requiere dar un giro de ochenta grados a la mentalidad con la que hoy los partidos afrontan su financiación. Se ha considerado que no hay razones estructurales en el sistema político ni en la sociedad española para que los partidos no puedan llegar a financiarse mayoritaria o exclusivamente de forma privada, o tal vez como lo ha hecho el Partido Socialista Obrero español.

Otro problema distinto es como se puede avanzar hoy en esa dirección, ya que la distancia entre el “ser” y el “deber ser” en esta materia es extraordinaria y ahora solo se puede pretender su aproximación. Por ello nos parece inevitable que las propuestas de reforma contengan una carga grande

de posibilidad, ya que no se puede ignorar la importancia extrema que hoy tiene la financiación pública".(47)

## 2.4 EL FINANCIAMIENTO DE LAS CAMPAÑAS EN ESTADOS UNIDOS DE AMERICA, COMO DERECHO COMPARADO.

### 2.4.1. Los Gastos Electorales

Desde 1976 se ha tenido en Estados Unidos financiamiento público de las campañas presidenciales; así, en las elecciones para noviembre del año 2000. El dinero se pone a disposición de los partidos políticos en tres fases del proceso de elección presidencial: primero, al equilibrar subvenciones, estímulos y fondos, como se llama con diferentes términos, en el período de pre-nominación, en el que los candidatos buscan ser nominados por sus partidos; segundo, para que los partidos políticos lleven a cabo las convenciones anuales de nominación, y, tercero, se hacen subvenciones a los principales candidatos el partido una vez que en las convenciones fueron nominados para la fase de elecciones generales, que abarca desde mediados de julio o agosto, cuando se hacen las nominaciones, hasta las elecciones que se celebran en noviembre. En resumen, tenemos tres diferentes fases del proceso de selección presidencial en las que el gobierno proporciona el dinero.

En la etapa de pre-nominación de candidatos, éstos tienen que recaudar

---

(47)Véase CASTILLO Pilar del. "La Financiación Pública de los Partidos y su impacto en las Instituciones Representativas" Tecnos, Madrid, 1990, p.p. 93-96.



5 000 dólares en cada uno de los veinte Estados, en sumas de hasta 250 dólares por persona física, una vez que el candidato pasa por este umbral y califica, entonces los fondos públicos son puestos a su disposición. El proceso de selección presidencial es bastante prolongado: de doce a dieciocho meses, dependiendo de cuándo inician sus campañas los candidatos, pero el financiamiento público para éstos no les es proporcionado hasta después del primero de enero del año electoral. No obstante que los candidatos pudieron haber calificado en el año anterior y que pudieron haber recaudado dinero igualable a esos fondos, éstos no se les proporcionan hasta el año de elección. Sin embargo, los partidos sí obtienen antes del año electoral el dinero necesario para planear sus convenciones nacionales. Este es el sistema básico mediante el cual el financiamiento se da en los Estados Unidos. (48)

En lo que se refiere a los problemas de este sistema, hay que mencionar en primer término, que el dinero para el fondo de las campañas presidenciales se deriva de impuestos federales.

Una persona puede enviar un dólar en una sola declaración; dos dólares en una declaración conjunta o declaración de impuestos cada año de los cuatro que dura el cargo; aunque se agrega el dinero, se otorga únicamente durante el año de elecciones presidenciales, salvo el que se proporciona a los partidos el año anterior.

El Presidente George W. Bush es partidario del financiamiento privado y ha considerado la propuestas de ley al Congreso para ampliar este tipo de

---

(48)Veáse <http://www.fec.gov/pages/pubfund1.htm>. "financiamiento Público para las Elecciones Presidenciales" página web actualizado hasta el mes de mayo del 2001

presidente Bill Clinton en cambio, en el último año de su mandato vetó la legislación promulgada por el Congreso, misma que hubiese proporcionado formas de financiamiento público para campañas del Senado y de la Cámara de los Diputados. (49)

Por todo lo anterior creemos que es inadecuado tener una ley o un reglamento que los candidatos consideren incumplible. Este es uno de los problemas ocasionados por los límites impuestos a las erogaciones para la etapa de pre nominación en las elecciones generales.

Estos límites también han probado ser ilusorios, dan la idea de que se puede controlar los montos que pueden ser erogados, cuando en realidad no es posible que se logre este control. Sin embargo, hay muchos otros gastos que no son controlados por la ley y que están garantizados constitucionalmente. En primer lugar, la Suprema Corte de los Estados Unidos ha opinado que los gastos independientes realizados por los individuos y los grupos, es decir, de quienes no colaboran con una campaña, no pueden ser limitados en cuanto a su monto.

En segundo lugar, los sindicatos también aportan dinero para llevar a cabo campañas paralelas y están protegidos por la Constitución porque así lo han decidido la Suprema Corte de Justicia. Muchas veces entre sus afiliados sindicales y las familias de éstos gastan grandes cantidades de dinero.

En tercer lugar, existe una categoría de gastos llamada "dinero suave", que es recaudado fuera de los límites de las leyes federales, pero que es gastado a nivel local o estatal por parte del candidato presidencial

---

(49)Ibidem

o bien a favor de los candidatos para la presidencia. Todos esos gastos paralelos para las campañas ocasionan que en lugar de que se eroguen tan sólo los 65.5 millones de dólares que señala la ley como lo máximo que puede gastar un candidato en su campaña, la cifra gastada paralelamente a favor de las campañas presidenciales sea igual a la permitida.(50)

Así pues, podemos decir que en Estados Unidos hemos encontrado sumamente difícil limitar de una manera efectiva los montos que los candidatos gastan durante sus campañas.

La Suprema Corte de Justicia y el sistema judicial no han cooperado con la legislación, con el Congreso o con el Presidente cuando se acepta una ley; algunas de estas leyes son anticonstitucionales porque buscan limitar de manera innecesaria los montos que los candidatos pueden erogar.

#### 2.4.2 Eficacia del Sistema.

Antes de hacer referencia concreta a las campañas presidenciales, es necesario señalar lo que son, ya que son categorías universales de reglamentación que vale la pena considerar en cualquier medio democrático.

La reforma de los sistemas electorales no es neutral; esa reforma afecta a los partidos políticos, a los candidatos políticos, incide en los procesos políticos, y no hay una sola forma neutral con la cual se puedan lograr reformas políticas. Algunos partidos son apoyados y quizá escuchados, pero a nivel universal, donde hay un solo partido en el poder y

---

(50)Ibidem.

ese partido decide la reforma electoral, pueden estar ciertos de que la reforma será útil para ese partido en el futuro, aunque la misma abra posibilidades para otros partidos.

Las leyes electorales se utilizan como instrumentos para mejorar ciertas metas políticas, por lo cual tienen que considerarse dentro de ese contexto.

Existen consecuencias no previstas, distintas a las pretendidas por la reglamentación; hay consecuencias no intencionadas que resultan del establecimiento de estas reglamentaciones.

Por ese motivo decimos que no existen panaceas, que no hay respuestas fáciles. Todos los países democráticos luchan por mejorar sus sistemas, pero no todos alcanzan las metas que establecen en función de los costos de campaña o de la disminución de la influencia de intereses económicos en aquéllas. El problema real a finales del siglo XX es cómo hacer que prevalezcan principios democráticos en una época en la que la política está dominada por un clima de dólares. Por ello es sumamente difícil cumplir los objetivos que buscan los pueblos de los países democráticos.

En este orden de ideas se pueden plantear cuatro diferencias para demostrar la eficacia del sistema mexicano con el de los Estados Unidos de América, formas de reglamentación muy brevemente:

1) El sistema mexicano cuenta con un padrón electoral confiable con el que se evita el doble voto, mientras que en la Unión Americana con la mínima identificación con la que se acredita la ciudadanía se vota en cualquier estado teniendo la opción de votar dos veces. Esto se refleja con las últimas elecciones, las del año 2000, en que controversias por los resultados

ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA

electorales fueron la consecuencia para que un tribunal declarara ganador a el actual presidente George W. Bush.

2)En muchos países existen limitaciones en las aportaciones, restricciones de alguna índole, en ocasiones también la prohibición de que haya aportaciones de ciertas fuentes. Estas limitaciones no deben ser excesivas, pues no se debe propiciar que los partidos o los candidatos se mueran de hambre, sino permitirles recaudar el dinero que ellos consideren necesario para competir eficazmente en la arena política o en la arena electoral.

3)En algunos países, existen limitaciones en los gastos de campaña en Estados Unidos se ha intentado limitar, las cantidades que se erogan en las campañas presidenciales, pero como se trata de una sociedad pluralista y democrática es sumamente difícil establecer esos límites en forma eficaz. Mientras que en México los límites para campañas se establecen con claridad y se sanciona a cada partido por medio del órgano fiscalizador.

4)También se reglamente el financiamiento público en las campañas de elección en los Estados Unidos. Para los partidos o los candidatos el financiamiento político ha sido muy controvertido, pues aunque sí se aplica en campañas presidenciales, no ocurre lo mismo en campañas para el Senado o para la Cámara de Representantes.

El financiamiento público puede ser de varios tipos; puede ser otorgado directamente a los candidatos o a los partidos, pero sólo durante las campañas electorales o en una base anual a cada uno de los dos partidos.

Mientras que en México el financiamiento para campañas es a nivel federal estatal y municipal. para partidos y organizaciones, el financiamiento privado esta debidamente regulado y limitado por la legislación federal y estatal.

## 2.5 DERECHO NACIONAL COMPARADO.

La intención de analizar la legislación electoral de otros Estados de la República Mexicana se origina en el ánimo de demostrar primeramente la diferencia que existe entre unas y otras, así como los abusos provocados por la manipulación del dinero y del poder económico, ya que el dinero permite a las personas y a los grupos desarrollar medios de influencia, poder y control, tomado como base las legislaciones que resultan importantes en contenido para su comparación con la del Estado de México.

En competencia con estructuras políticas existentes, instituciones y procesos establecidos por la comunidad para su gobierno. Pero el dinero se puede transferir y en la política, donde el dinero es esencial para realizar campañas, existen muchos medios para que individuos y personas hagan aportaciones que puedan redituales influencia. Resultaria difícil hacer que todos los esfuerzos para legislar, para reglamentar, tengan éxito en todas las culturas; existen experiencias en todo el mundo, en los países democráticos con diferentes leyes y reglamentos, y no todas son satisfactorias. Pero todas desean minimizar la influencia del poder económico y todos quieren evitar corrupción como sea que se defina ese término- en las elecciones.

No existen panaceas, no existen formas de reglamentación que sean exitosas, pero hay muchos medios que vale la pena intentar, con sus modalidades según los diferentes países, conforme a su historia, tradición y cultura.

## 2.5.1. El Financiamiento en la Legislación Del Distrito Federal

### TITULO TERCERO

#### De las prerrogativas en general

#### CAPITULO III

Del financiamiento público a las actividades políticas.

“ARTICULO 30.- Los partidos políticos con representación en la asamblea legislativa del Distrito Federal, tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en este código conforme a las disposiciones siguientes:

I.-Para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes:

- a) El Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal determinara anualmente con base en el numero de ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Distrito Federal, multiplicado por el factor del 65 por ciento del salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, el financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes;
- b) De acuerdo con el inciso anterior, el 30 por ciento de la cantidad total que resulte, se distribuirá en forma igualitaria entre los Partidos Políticos con derecho, descritos en el primer párrafo de este artículo. El 70 por ciento restante, se distribuirá según el porcentaje de la votación efectiva emitida, a los Partidos Políticos con derecho, descritos en el primer párrafo de este

artículo, que hubiese obtenido cada uno, en las elecciones de diputado a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, inmediata anterior.

c) Cada partido político deberá destinar anualmente por lo menos el 2 por ciento del financiamiento público que reciba, para el desarrollo de sus fundaciones o institutos de actividades.

II.- En el año de la elección, a cada partido político se le otorgara de forma adicional para gastos de campaña, un monto equivalente al financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponde en ese año.

III.- ...

IV.- ...

V.- Las cantidades que en su caso se determinen para cada Partido Político, salvo las referidas en la fracción II; serán entregadas en ministraciones mensuales conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente. Las cantidades previstas en la fracción II. De este artículo serán entregadas en tres ministraciones, correspondientes al 50 por ciento, 25 por ciento, y 25 por ciento, en los meses de febrero, abril y junio respectivamente, del año de la elección.

#### TITULO CUARTO

##### Del financiamiento en general y fiscalización de las asociaciones políticas

ARTICULO 32.- El financiamiento público prevalecerá sobre los otros tipos de financiamiento público para campañas no podrá ser superior a los topes de los gastos de campaña.

El régimen de financiamiento de las asociaciones políticas tendrá las siguientes modalidades:

a) Financiamiento público local para Partidos Políticos;



- b)Financiamiento por militancia;
- c)Financiamiento de simpatizantes;
- d)Autofinanciamiento;
- e)Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos; y
- f)Financiamiento público federal para los Partidos Políticos. (51)

## 2.5.2. El Financiamiento en la Legislación Electoral del Estado de San Luis Potosí.

### TITULO CUARTO DEL REGIMEN JURIDICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS CAPITULO V DEL FINANCIAMIENTO Y VIGILANCIA DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

“ARTICULO 35.- El financiamiento a los partidos políticos registrados e inscritos ante el Consejo Estatal Electoral y aprobado en la ley de Presupuestos de Egresos del Estado, se otorgara conforme a las siguientes bases:

- I.-En forma trianual, se distribuirá entre los partidos politicos con registro o inscripción, el monto que resulte de multiplicar el setenta por ciento del equivalente al salario mínimo diario vigente en la Capital del Estado, en el año electoral que corresponda, por el numero total de ciudadanos inscritos en la lista Nominal de Electores del Estado del proceso electoral anterior;
- II.- Del monto resultante del inciso anterior, el año en que se celebren

---

(51)Vease. CÓDIGO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL, Ediciones Delma, México,2000, pp 171-174.

elecciones, se asignara el 50 por ciento para gastos de campaña y el 15 por ciento para actividades ordinarias permanentes; el remanente será asignado a partes iguales, en los dos años subsiguientes, a los partidos políticos que hubieren conservado el registro, para el financiamiento de su gasto ordinario;

III.-En el año electoral en el que no haya elección de Gobernador, el monto a distribuir entre los partidos políticos deberá reflejar tal circunstancia. Para este efecto, el monto destinado a gastos de campaña que resulte del calculo dispuesto en la fraccion anterior, deberá disminuirse en 30 por ciento y la cantidad resultante se dividirá, a partes iguales para las elecciones de Diputados locales y Ayuntamientos, Dicha disminución no deberá agregarse al monto del remanente determinado en la fraccion anterior para los años subsiguientes al del proceso electoral;

IV.-La distribución de las prerrogativas del financiamiento publico a los partidos políticos con registro o inscripción ante el Consejo Estatal Electoral se hará conforme al siguiente procedimiento:

a)El treinta y cinco por ciento en forma igualitaria.

b)El sesenta y cinco por ciento restante de la siguiente forma:

1.- La mitad en función de los resultados de la votación total valida emitida, que haya obtenido cada partido político en la elección de Diputados locales inmediata anterior;

2.-La otra mitad, se distribuirá en función de los porcentajes de la votación total valida emitida, que cada partido haya obtenido en la elección para la renovación de ayuntamiento inmediata anterior.

V.- Para actividades ordinarias permanentes, a los partidos políticos que hubiesen conservado su registro, en los años en que no se celebren elecciones, la cantidad a distribuir se entregara a cada uno de ellos en

ministraciones mensuales iguales y en forma proporcional, en los terminos delos incisos a) y b) de la fraccion anterior. Este financiamiento será modificado anualmente para reflejar la inflación conforme a Índice Nacional de Precios al Consumidor correspondiente al año calendario inmediato anterior;

VI.- La cantidad destinada a gastos de campaña será entregada de la siguiente manera:

- a) Cuarenta por ciento al aceptarse la solicitud de registro de los candidatos a Gobernador; asimismo cuando no se celebre elección de Gobernador, este porcentaje incrementara en parte iguales los de los incisos subsiguientes;
- b) Treinta por ciento al aceptarse la solicitud de registro de la totalidad de las fórmulas de candidatos a diputados locales. En el caso de que algún partido político cumpla con el mínimo dispuesto por el primer párrafo del artículo 33 de esta Ley, pero no contienda en la totalidad de los distritos del Estado, las prerrogativas del financiamiento público le serán entregadas en forma directamente proporcional al número de distritos en que participe; y
- c) Treinta por ciento al aceptarse la solicitud de registro de la totalidad de las planillas de candidatos para la renovación de los ayuntamientos. En el caso de que algún partido político no presente planilla de candidatos en la totalidad de los municipios, pero cumpla con el mínimo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 33 de esta Ley, el financiamiento público le será entregado atendiendo a la proporcionalidad del número de electores de los municipios correspondientes en el Listado Nominal de Electores del Estado, y

VII Los partidos políticos que hubieren obtenido su registro o inscripción con fecha posterior a la última elección, y por consiguiente no cuenten con antecedentes electorales en el Estado, tendrán derecho a que se les otorgue financiamiento público conforme a lo siguiente:

a) Los partidos políticos con registro estatal, sólo tendrán derecho a participar de la porción igualitaria señalada en el inciso a) de la fracción IV de este mismo artículo.

b) Los partidos políticos nacionales con inscripción ante el Consejo Estatal Electoral, recibirán financiamiento público estatal, para el desarrollo de sus campañas, en monto equivalente al veinticinco por ciento de la cantidad que por concepto de la correspondiente porción igualitaria, en año electoral, reciban los partidos políticos con registro o inscripción anterior y otro tanto, para solventar su gasto permanente ordinario. Si dichos partidos conservaren su inscripción, recibirán en los dos años subsiguientes, la proporción que al efecto resulte:

Las cantidades a que refiere las fracciones V y VI de este artículo serán entregadas en la parte proporcional que corresponda a la anualidad, según la fecha en que surta efectos el registro o inscripción, y tomando en cuenta el calendario presupuestal aprobado para el año respectivo.

Al final de cada proceso electoral en que participen los partidos políticos, presentarán al Consejo Estatal Electoral la documentación correspondiente para comprobar el empleo, uso y destino del financiamiento público y el origen de su financiamiento privado.

**ARTÍCULO 36.** El financiamiento de los partidos políticos deberá sujetarse a las siguientes disposiciones:

- a) Aportaciones de sus militantes, que serán determinadas por el órgano interno responsable de cada partido, debiendo expedir recibo de las cuotas o aportaciones recibidas, de los cuales deberá conservar copia para acreditar el monto ingresado;
- b) Aportaciones de simpatizantes, que tratándose de cada persona física no podrán ser superiores al dos por ciento del monto total del financiamiento público otorgado a todos los partidos. Si se trata de personas morales el límite será, para cada una de ellas, del cinco por ciento del mismo monto;
- c) Por autofinanciamiento, que estará constituido por los ingresos que los partidos políticos obtengan de sus actividades promocionales, tales como conferencias, espectáculos, juegos y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y de propaganda utilitaria, así como cualquier otra similar que realicen para allegarse fondos, los que estarán sujetos a las leyes correspondientes a su naturaleza, debiendo reportar los ingresos obtenidos por estas actividades en los informes respectivos, a los que acompañará el sustento documental correspondiente; y
- d) Por rendimientos financieros, que podrán obtener a través de la creación de fondos o fideicomisos con su patrimonio o con las aportaciones que reciban en los términos de la presente Ley.

Los gastos de cada campaña electoral que realicen los partidos políticos, las coaliciones y sus candidatos, no podrán rebasar los límites que para cada elección determine el Consejo Estatal Electoral conforme a las siguientes bases:

- a) El límite máximo de gasto de campaña de diputado, será el equivalente a veintitrés mil veces el salario mínimo diario vigente en la capital del Estado;
- b) Para calcular el límite máximo de gasto de campaña para gobernador, se dividirá el límite máximo de gasto de campaña de diputado entre los días que señala la ley

a) El límite máximo de gasto de campaña de diputado, será el equivalente a veintitrés mil veces el salario mínimo diario vigente en la capital del Estado;

b) Para calcular el límite máximo de gasto de campaña para gobernador, se dividirá el límite máximo de gasto de campaña de diputado entre los días que señala la ley para realizar dicha campaña; esta cantidad se multiplicará por los días que señala la presente Ley para realizar la campaña de Gobernador y el resultante se multiplicará por el número de distritos electorales uninominal es del entidad.

c) Para calcular el límite máximo de gasto de campaña de planillas para la renovación de ayuntamientos, se multiplicará el costo unitario del voto por el número de electores registrado en la lista nominal del municipio correspondiente.

El costo unitario del voto será el equivalente al veintiocho por ciento del salario mínimo diario vigente en la capital del Estado.

Tratándose de municipios cuya lista nominal de electores sea menor a ocho mil doscientos cincuenta ciudadanos, el límite máximo de gasto de campaña no excederá del equivalente a dos mil trescientas veces el salario mínimo diario vigente en la capital del Estado;

Quedan comprendidos dentro de los límites de gastos los siguientes conceptos:

1. Gastos de propaganda: comprenden los realizados en bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos realizados en lugares alquilados, propaganda utilitaria y otros similares, así como gastos de propaganda en prensa, radio y televisión, tales como mensajes, anuncios

publicitarios y sus similares, tendientes a la obtención del voto.

2. Gastos operativos de la campaña: comprenden los salarios del personal eventual, arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material y personal, viáticos y otros similares.

III.- No se considerarán dentro de los límites de campaña, los gastos que realicen los partidos para su operación ordinaria y para el sostenimiento de sus órganos directivos y de sus organizaciones;”(52)

### 2.5.3. El Financiamiento en la Legislación Electoral del Estado de Veracruz-Llave.

## ***CAPÍTULO CUARTO***

### Del Financiamiento de los Partidos Políticos

#### ***“ARTÍCULO.-51***

El financiamiento de los partidos políticos podrá ser de carácter público y privado. El financiamiento público es el que otorga la Comisión Estatal Electoral en los términos de este Código. El financiamiento privado es el que perciben por las aportaciones de sus militantes y simpatizantes, así como por actividades de autofinanciamiento.

Las aportaciones que los partidos políticos reciban de sus militantes y simpatizantes no podrán, en ningún caso, ser superiores al diez por ciento del

---

(52) Véase. <http://www.ife.org.mx/legislacion/2001>, CODIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ.

total del financiamiento público que por actividades ordinarias le corresponda a los partidos políticos.

### **ARTÍCULO.-52**

El Consejo General de la Comisión Estatal Electoral determinará, de acuerdo con el presupuesto de ésta, el financiamiento público correspondiente a cada partido político, que les será suministrado mensualmente por conducto de sus órganos directivos estatales, de conformidad con las siguientes bases:

I. El monto total del financiamiento público estatal se integrará de la siguiente manera:

A) Financiamiento ordinario, que se otorga para el sostenimiento de las actividades permanentes de los partidos políticos, y que se determina multiplicando una quinta parte del salario mínimo vigente en la capital del estado por el número de electores inscritos en la lista nominal al mes de octubre del año inmediato anterior al ejercicio presupuestal correspondiente; y,

B) Financiamiento extraordinario, que se otorga únicamente en años electorales, para las actividades de los partidos políticos tendientes a la obtención del voto, y que consiste en una cantidad igual a la que corresponda por concepto de financiamiento ordinario.

II. El financiamiento público ordinario y extraordinario se distribuirá entre los partidos políticos que hubiesen obtenido al menos el dos por ciento de la votación total emitida en la elección inmediata anterior de Diputados, de acuerdo a las siguientes bases:

A) Un treinta por ciento del monto total del financiamiento público estatal se distribuirá en partes iguales a dichos partidos políticos; y,



B) Un setenta por ciento se distribuirá según el porcentaje de la votación estatal que hubiese obtenido cada uno de los partidos políticos mencionados.

Para este efecto se entenderá como votación estatal la que resulte de deducir de la votación total emitida los votos obtenidos por los partidos políticos que no hayan alcanzado el dos por ciento, así como los votos nulos;

III. Los partidos políticos que hubiesen obtenido su registro con fecha posterior a la última elección, o los que no hubieren alcanzado el dos por ciento de la votación total emitida en el estado en la última elección de Diputados, recibirán financiamiento público de carácter especial, por el que se le otorgará a cada uno de ellos el dos por ciento del monto total que en forma igualitaria le corresponda al conjunto de los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, así como en el año de la elección una cantidad adicional igual para gastos de campaña;

IV. El financiamiento a que se refieren las fracciones anteriores se determinará anualmente y las cantidades que en su caso se fijen para cada partido político serán entregadas en ministraciones mensuales;

V. Los partidos políticos deberán tener un órgano interno encargado de la obtención y administración de sus recursos, así como de la presentación de los informes sobre financiamiento y gastos electorales a que se refiere el presente Código. Este órgano se constituirá en los términos y con las modalidades y características que cada partido determine libremente; y,

VI. Los partidos políticos justificarán ante la Coordinación Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de la Comisión Estatal Electoral, dentro del plazo de sesenta días posteriores a la conclusión de cada proceso electoral, el empleo del financiamiento público.

El partido político que no emplee los recursos del financiamiento público en los fines para los que se otorgaron, de acuerdo con la resolución del Consejo General de la Comisión Estatal Electoral, será sancionado, en términos de lo dispuesto por el artículo 322 de este Código.

### **ARTÍCULO.-53**

No podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia:

I. Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y del estado, y los Ayuntamientos, salvo en aquellos casos que lo establezca la ley;

II. Las dependencias, las entidades u organismos de la Administración Pública federal, estatal o municipal, centralizados o paraestatales;

III. Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeros;

IV. Los organismos internacionales de cualquier naturaleza;

V. Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta;

VI. Las personas que vivan o trabajen en el extranjero; y

VII. Las empresas mexicanas de carácter mercantil.”(53)

Como hemos podido observar en cada una de las tres legislaciones aquí enunciadas, en ninguna se hace un estudio profundo y completo acerca del financiamiento de los partidos políticos, si acaso alguna queda fuera de

---

(53) Véase: <http://www.ife.org.mx/legislacion/2001>. CODIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE VERACRUZ-LLAVE

esta aseveración es la Ley Electoral del Estado de Querétaro, que hace un esfuerzo más preponderante por regular una situación tan escabrosa como importante en el desarrollo de los procesos electorales clave fundamental de los sistemas democráticos.

Y que comparadas con la legislación Electoral del Estado de México, no hay mucha diferencia en cuanto a la regulación del financiamiento público a los partidos.

Es preciso señalar que la legislación guanajuatense y la legislación michoacana no fomentan el financiamiento privado, que como hemos analizado en puntos anteriores podría ser el bastión que obligue a los partidos políticos a sanear su imagen tan desquebrajada en la sociedad. La legislación queretana, lo hace pero de una manera tan débil que no podríamos considerar este, como un avance que nos lleve a elevados niveles de competencia democrática en los procesos electorales.

Además ninguna de las tres legislaciones referidas, ni la del Estado de México, da importancia a la publicidad y transparencia del financiamiento empleado por los partidos. Y creemos que es necesario exigir a los mismos un informe detallado de sus finanzas en el que se contenga:

a) una relación detallada, desmenuzada de sus ingresos y la fuente de la que provienen; b) sus egresos y el destinatario, y c) las variaciones en su patrimonio. Consideremos que este informe debe ser presentado ante un órgano de carácter jurisdiccional con plena autonomía e independencia que pudiera fiscalizar las cuentas de los partidos. Sostenemos esta posición porque el control del Legislativo, del Ejecutivo o de los órganos electorales conceden una amplia capacidad de maniobra a los propios partidos para negociar las deficiencias e infracciones a la ley. La lógica del estado de

derecho obliga a que sea un órgano independiente de los partidos el encargado de realizar las funciones de control. A la fecha en cualquier Estado democrático, por lo menos en los de nuestra tradición jurídica, los controles judiciales son los mejores, los más independientes, siempre y cuando estemos en presencia de órganos jurisdiccionales realmente independientes y profesionales.

Ya expresamos que un mecanismo fundamental para el control del financiamiento es el de la publicidad de dicho informe y memoria sobre los estados financieros de los partidos, con la posibilidad de que sea consultado y en consecuencia, auditado por cualquier ciudadano.

También es de suma importancia que el financiamiento público directo, así como el indirecto, sea aprobado por el poder legislativo, y no por un órgano autónomo, sem. dependiente del Ejecutivo, toda vez que se trata de dinero público.

Por último, queremos agregar que ninguna de las legislaciones en cuestión consigna normas que prescriban sanciones al incumplimiento de las anteriores aseveraciones, las cuales deben ser aún más severas cuando se trate de falsificación o cualquier otra forma que viole las normas prescritas sobre financiamiento.

## 2.6 JURISPRUDENCIA ELECTORAL.

Jurisprudencia : J.08/2000. Tercera Epoca. Sala Superior. Materia Electoral.  
Aprobada por unanimidad de votos.

TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL

FINACIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. LA COMISION CORRESPONDIENTE DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL TIENE FACULTADES PARA FISCALIZAR EL OTORGADO POR EL PROPIO INSTITUTO EN CUMPLIMIENTO DE LEYES FEDERALES.

De acuerdo con el artículo 41, fracción II, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la autoridad federal electoral tiene la facultad de control de vigilancia del origen de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos. La manera en que debe ser entendido el concepto, es en el sentido de que comprende solamente el universo del financiamiento en el ámbito federal, ya que en términos del artículo 116, fracción IV inciso h), constitucional, a las autoridades electorales estatales les corresponde, en ese ámbito, el control y vigilancia de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos. Además con la interpretación señalada, se observa el principio general de derecho consistente, en que quien proporciona dinero u otra clase de bienes para un fin determinado le asiste el derecho a fiscalizar su ejercicio. Esto con independencia de que la comisión de fiscalización de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Instituto Federal Electoral 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, esta facultad se puede ejercer en todo momento, pero dentro del procedimiento para la presentación y revisión de los informes anuales y únicamente para esclarecer algún punto concreto del financiamiento de orden federal.

## CAPITULO TERCERO

### EL FINANCIAMIENTO EN LA LEGISLACIÓN ELECTORAL MEXIQUENSE

#### 3.1. EL FINANCIAMIENTO PUBLICO

##### 3.1.1. Régimen Constitucional.

Tanto la Constitución General de la República como la Constitución propia del Estado Libre y Soberano de México, definen a los partidos como entidades de interés público, cuyos fines son promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional, y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

No es gratuito que tales normas constitucionales podamos leer, en la Constitución General en el Capítulo que regula “La Soberanía Nacional y la Forma de Gobierno”, precisamente después de recoger la fórmula de Rousseau, que la “soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo”; y que “todo poder dimana del pueblo o se instituye para beneficio de éste”.

Esto da a los partidos políticos el alto objetivo de ser los mecanismos, medios o instrumentos para que el pueblo, en su uso de su soberanía tenga

entrada al ejercicio del poder público y se plasme en la realidad, en la mayor medida posible, el afán democrático de que los gobernados nos sometemos con gusto a un gobierno con tal de sea no nosotros mismos.

Además de señalar sus fines, ambas Constituciones prevén a los partidos políticos de las condiciones necesarias para la realización de objetivos tan elevados.

### 3.1.2. Derechos y Prerrogativas.

La legislación secundaria (en el caso de la Entidad, el Código Electoral del Estado de México), se encarga de desarrollar estos principios constitucionales que protegen e impulsan a los partidos políticos.

Al efecto, encontramos en el Código Electoral del Estado de México, vigente al año 2001, diferentes reglas para la formación y registro de estas "organización de ciudadanos", así como sus derechos y obligaciones.

Entre los derechos de los partidos políticos encontramos el de postular candidatos en las elecciones; participar en la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales; disfrutar de las prerrogativas que les corresponden; formar coaliciones y fusionarse; nombrar representantes ante los órganos del Instituto; etc.

Pero para que las agrupaciones políticas puedan ejercitar estos derechos, para que sea posible difundir y realizar sus postulados y principios ideológicos; para formar políticamente a sus afiliados e inducirlos a la participación activa en los procesos electorales; para apoyar a sus candidatos en los recorridos territoriales que requiere la realización de sus campañas políticas; en una palabra, para ofrecer a los miembros la posibilidad de llegar

al poder mediante el voto de los ciudadanos, los partidos necesitan recursos y apoyos, es decir, se requiere del financiamiento, del costeo de las actividades de los partidos políticos.

Para la satisfacción de estas necesidades, nacionalmente y a partir de la Ley Federal Electoral de 1973 se incorporaron, en un capítulo especial, las "prerrogativas" de los partidos políticos, los cuales vienen a ser, así, los avíos con que se les dota, con recursos del fisco, para que puedan ejercitar sus derechos de participación en la tarea política y cumplir de esa manera, sus altos fines nacionales.

Nuestros legisladores han ido avanzando durante las últimas décadas en el otorgamiento de estos apoyos. Comenzó por otorgar algunas exenciones de impuestos desde 1963, ampliadas en el citado año de 1973 ya como una prerrogativa". En este mismo año se adicionaron franquicias postales y telegráficas, así como acceso a radio y televisión durante los períodos de campañas electorales.

Posteriormente en 1977 se hizo permanente el derecho a usar las frecuencias de radio y los canales de televisión; se ampliaron las exenciones fiscales; se regularon con mayor detalle las franquicias postales y telegráficas, se dispusieron apoyos para sus tareas editoriales y se ordenó que los partidos deben contar en forma equitativa, durante los procesos electorales, con un mínimo de elementos para sus actividades encaminadas a la obtención del sufragio popular. De esta manera los partidos tenían derecho a carteles, folletos, espacios para propaganda, locales para sus reuniones y auxilios en los recorridos electorales.

Y como es obvio, una vez reglamentado a nivel nacional el problema de las prerrogativas, los Estados necesariamente se acogieron a tales



reformas implementándolas en sus leyes respectivas para el cabal desarrollo del proceso electoral en cada Entidad. <sup>(54)</sup>

### 3.1.3. El Financiamiento en capital efectivo.

Como se puede observar en la legislación electoral, los apoyos previstos son en segundo termino prestaciones en especie como los es la radio y la televisión propiedad de Gobierno, donaciones conforme al financiamiento privado igualmente en especie, pero la parte fundamental del financiamiento a los partidos es en capital esto es en forma anual, para estimarlo se aplica la formula que resulte de multiplicar el 40% del salario mínimo vigente en la capital del Estado, por el numero total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral de la entidad con corte al 31 de Diciembre del año anterior al que deba realizarse el calculo correspondiente del capital que resulte el 15% se reparte de forma paritaria entre los partidos y el restante 85% en proporción a los votos obtenidos de cada partido político en la ultima elección de diputados locales del Estado. Mientras que en campaña se duplica el financiamiento que corresponde a cada partido por actividades ordinarias, durante el año del proceso y se entrega el 40% de la fecha de otorgamientos del registro de los candidatos que correspondan y tres exhibiciones.

---

(54) Véase CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO. Editado por el Poder Legislativo del Estado, México, 2000. pp. 56-59.

a) Por Militancia.

Es el método de apoyo económico proveniente de las cuotas de sus afiliados, cuotas voluntarias y de sus organizaciones sociales y desde luego las que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas.

b) Por Simpatizantes.

En segundo lugar, tenemos a las aportaciones o los donativos en dinero que se hacen a los partidos en forma voluntaria por cualquier persona física o moral con residencia en el país y desde luego que no se encuentre en el supuesto del artículo 60 de la legislación electoral.

c) Por Autofinanciamiento.

Este se constituye por los ingresos que los partidos obtengan de sus actividades de promoción conferencias, espectáculos, juegos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y propaganda utilitaria y cualquier otra que realice para hacerse llegar fondos.

d) Por Rendimientos Financieros.

Los partidos políticos podrán crear fondos o fideicomisos ya sea con su patrimonio o bien con las aportaciones que reciban estos fondos y fideicomisos son manejados a través de operaciones bancarias y financieras que el órgano responsable del financiamiento de cada partido considere conveniente, con la excepción de adquisición de inversiones bursátiles.

Sin embargo, éstos tienen el deber de informar sobre el empleo de las sumas recibidas, y en este punto tenemos un campo fértil para introducir modificaciones a nuestro sistema electoral que perfeccionen los mecanismos

de apoyo en efectivo a los partidos políticos y sobre todo en lo que se refiere a nuestro solar patrio, el Estado de México.

### 3.2. ANÁLISIS EN TORNO A "SÍ EL ESTADO DEBE FINANCIAR LA ACTIVIDAD DE LOS PARTIDOS".

Este análisis se ha dado en varios países, pero en donde se ha tenido un mayor tratamiento es en la República Federal de Alemania.

El 19 de julio de 1966 como consecuencia de una sentencia del Tribunal Constitucional Alemán se modificó el sistema de financiamiento de los partidos, destinándose las subvenciones en exclusiva a los gastos derivados de las campañas electorales. El Tribunal Constitucional sostuvo en esta sentencia ya tan aludida que si el Estado financiaba la actividad ordinaria de los partidos interfería en el proceso de formación de la voluntad del pueblo, pues este proceso debe preceder a la formación de la voluntad del Estado y no viceversa.

"La tendencia en la República Federal Alemana es favorecer el financiamiento privado sobre el financiamiento público, toda vez que la participación de los ciudadanos en el sostenimiento de los partidos es fundamental y que el Estado no está obligado a resolverles sus problemas económicos no a evitarles los riesgos financieros o el fracaso en su funcionamiento. La última sentencia de este Tribunal en materia de partidos políticos destaca la independencia de éstos frente al Estado, en el sentido de que los partidos deben conservar su carácter de grupos libremente fundados y enraizados en el ámbito político-social. El Tribunal reconoce la facultad

constitucional del Estado de otorgar recursos a los partidos para el financiamiento de su actividad que le encarga la ley fundamental en sentido general, pero simultáneamente establece límites estrictos de una manera detallada, para evitar que los recursos públicos por su cantidad dispense a los partidos de la necesidad de esforzarse por el apoyo financiero de sus miembros y ciudadanos. La sentencia de 1998 del tribunal constitucional insistió en el hecho de que el financiamiento público de los partidos nunca será superior al 50% de sus ingresos. "(55)

Puede decirse que existe una tendencia mundial a poner más el acento en el financiamiento privado que en el financiamiento público, y que este último se deja exclusivamente a los gastos de campaña y de las elecciones.

Como ya analizamos anteriormente, en México se establece el financiamiento público directo a los partidos no sólo por gastos electorales, sino que se establece el financiamiento público directo en las siguientes hipótesis: por actividad electoral, por actividades generales como entidades de interés público., por subrogación del Estado de los contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos, y por actividades de interés público. La forma en que se regula el financiamiento público directo en México posee varios inconvenientes. En primer lugar, el de considerar en todo momento a los partidos como entidades de interés público.

Creemos que únicamente lo son durante el desarrollo de los periodos electorales. Durante el resto del tiempo, es decir, durante el desarrollo de sus funciones ordinarias deben considerarse como asociaciones de carácter

---

(55)Veáse HANS PETERS, Schneider "Problemas Actuales de la Financiación de Los Partidos" Revista de Las Cortes Generales, Madrid, numero 76 año 1999 pp. 16-18

privado con funciones público-constitucionales. Esta distinción sirve por una parte para entender con mejor claridad la naturaleza jurídica de los partidos y por otra parte, impide que el Estado intervenga en la formación de la voluntad popular. Además de que justificaría derogar financiamiento público directo altamente paternalista.

### 3.2.1 Principio de igualdad de oportunidades entre los partidos políticos.

De igual forma una preocupación fundamental es cómo preservar el principio de igualdad de oportunidades de los partidos en la obtención de las subvenciones públicas directas o indirectas.

Pensamos que para perfeccionar, en México, el principio de igualdad de oportunidades entre los partidos políticos, es preciso comenzar fortaleciendo a los que posean registro condicionado, para que no tengan, como en la actualidad un trato desfavorable respecto a los partidos registrados. Asimismo, el sistema de prerrogativas y financiamiento público debe favorecer precisamente el finacimient de nuevos partidos, y no utilizar el régimen de financiamiento como un candado y obstáculo que impida el surgimiento de otras fuerzas políticas, que no sean apariciones fugaces que solo pretenden representar y conformarse con algun “premio de consolación”, sino asociaciones que busquen primeramente promover la abstención del voto y desde luego la participación ciudadana para ejercer la igualdad de todos los contendientes.

### 3.2.2. Los límites a los gastos de las campañas.

En términos generales la utilidad de la limitación de los gastos electorales ha sido rechazada en la mayoría de los países, por las grandes dificultades que entraña un control efectivo. Sin embargo, se han desarrollado algunas medidas que favorecen indirectamente el control de gasto como restricciones al endeudamiento que pueden contraer los partidos o el uso de acuerdos entre los partidos para limitar los gastos de campañas, y la limitación de los períodos de campaña electoral.

En México, el clamor por la limitación de los gastos electorales obedece a él deseo de controlar el dispendio que el partido dominante realiza por el aporte de recursos ilegales del Estado. En el momento actual, limitar los gastos electorales puede resultar una medida que beneficie al resto de los partidos nacionales y fortalezca el sistema de partidos.

No obstante en aras de no vulnerar la libertad de expresión, y ninguna de las garantías individuales, lo más conveniente sería ampliar las sanciones por el uso indebido de recursos públicos con respecto a lo que obtuvieron precisamente con esta extralimitación, introducir la publicidad de los estados financieros de los partidos, y crear un órgano de control con las suficientes atribuciones para impedir estos desvíos, y limitar los períodos de campaña.

### 3.2.3 La administración, legalidad y vigilancia.

En muchas legislaciones sobre partidos y sobre financiamiento de partidos es común que se establezca una serie de normas destinadas a vigilar

la actividad financiera y contable de los partidos. “Se impone el deber de llevar libros de contabilidad, de nombrar un administrador general encargado de los estados financieros, el deber de autocensura a través del cual, órganos o miembros del partido pueden supervisar cualesquiera de los documentos utilizados para la elaboración de la memoria contable, de los libros y de la correspondencia, así como las existencias de caja y los elementos patrimoniales. Los partidos suelen tener la obligación legal de rendir cuentas anualmente de sus actividades económicas, contables y financieras, y como ya se dijo determinados órganos o algún porcentaje mínimo de afiliados tienen el derecho de pedir se integren auditorías para censurar las cuentas.

En el artículo 61 del Código Electoral del Estado de México se menciona esta obligación de los partidos de rendición de cuentas, sin embargo ésta es muy escueta, raquítica, que no garantiza la transparencia del financiamiento para ningún ciudadano. “(56)

Además de los mecanismos internos de control de cuentas es obvio que la publicidad y transparencia que exige el estado de derecho, debe trasladarse a los ciudadanos. Así los partidos deben ser obligados a rendir públicamente sus cuentas ante los ciudadanos, en particular en el rubro de las donaciones y actividades propias que realicen los partidos. En este sentido, la propuesta consiste en que los partidos políticos rindan cuentas semestralmente ante los ciudadanos, y a las memorias contables se acompañen las respectivas censuras a los documentos financieros. Asimismo, cualquier ciudadano debe estar en posibilidad de exigir mediante algún medio de impugnación previsto en la ley, la revisión de la documentación financiera de los partidos.

---

(56) Véase CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO Ediciones Delma, México, 2000, pp 330-331.

### 3.3. PERSPECTIVAS DEL FINANCIAMIENTO PRIVADO EN MÉXICO.

El estudio del financiamiento privado es de capital importancia, ya que la tendencia actual en los países desarrollados va en el sentido de ampliarlo, por un lado se argumenta que el financiamiento privado puede dar una mayor autonomía a los partidos frente al Estado, y además se considera que el incremento del porcentaje de este porcentaje de financiamiento tendería a reactivar a los partidos; finalmente, los acercaría más a sus bases, debido a que para obtener más financiamiento deberán mantenerse en mayor contacto con sus simpatizantes y manifestarse de manera más receptiva a sus valores y opiniones, representando de esta manera con más fidelidad a sus votantes.

Para incrementar la participación del financiamiento privado como porcentaje del financiamiento total, se han propuesto desde la reducción del subsidio público hasta los matching funds del sistema norteamericano (ya que no es la primera vez que se trata de regular esta situación del financiamiento privado en México y en otros países), en que el gobierno otorga un subsidio igual al monto recolectado por particulares. Incluso, se podría pensar en que se legislen topes del financiamiento público, de tal manera que no exceda de una cantidad equivalente a un porcentaje del financiamiento privado, medida ésta que sería la inversa de la aplicada en España, a través de la cual la Ley de Financiación de los Partidos impide que éstos en su conjunto reciban más del 5% de la cantidad total destinada al financiamiento privado. Una medida como la que se propone implicaría para el caso de que el financiamiento público no exceda, por ejemplo, del 50% del recibido por vía privada.



Aún cuando la tendencia descrita parezca ser preponderante en países desarrollados, no puede menos que advertirse que no es aplicable en forma indiscriminada a nuestro país. El sistema mexicano de partidos propiamente comienza con la Constitución de 1917, y su versión moderna de sistema relativamente plural y multipartidista data de la reforma electoral de 1977.

Por ello, puede decirse que el sistema moderno de partidos es relativamente reciente en México. Incluso en el caso del partido mayoritario de izquierda, el P. R. D., se trata de un partido de reciente fundación y en proceso de consolidación, aunado al triunfo de otro de oposición pero con mas antigüedad en el sistema el P.A.N.

Adicionalmente, es necesario tener en cuenta la interdependencia existente entre el sistema político y económico, sobre todo por lo que hace a los partidos de izquierda o socialistas. En los países subdesarrollados, el ingreso promedio del jornalero, obrero o campesino, les permite excedentes que puedan traducirse en ahorro, capacidad de crédito o disposición de sumas. Desdichadamente, tal no es todavía el caso para los trabajadores en México, que devengan salario mínimo o que ni siquiera llegan a percibirlo.

“Los grandes partidos de masas europeos que suelen responder a los intereses de sindicatos y trabajadores son sostenidos en un porcentaje importante por las aportaciones de los afiliados, individualmente o a través del sindicato, como es el caso del Partido Laborista en la Gran Bretaña o el Partido Social Demócrata en Alemania.

En México, tal situación no sería posible en la actualidad por las razones explicadas en el párrafo anterior. Por ello, el Estado debe mantener el nivel actual de subsidios, especialmente por lo que corresponde a los

partidos de izquierda o a los que representan los intereses o perspectivas de trabajadores del campo y de la ciudad.” (57)

“En lo referente a las tendencias dominantes en materia de financiamiento de partidos políticos en Europa, éstas son en el sentido de no limitar excesivamente los techos al financiamiento privado por varias razones: En primer lugar, por la tendencia encaminada a promover el financiamiento privado sobre el público, o por lo menos a propiciar un equilibrio entre los dos. En función de ello, se ha considerado que restringir excesivamente los límites del financiamiento privado lo desincentivaría.

Por otra parte, los límites al financiamiento privado son difícilmente compatibles con las disposiciones constitucionales en materia de libertad de expresión en la mayoría de los países, de ahí que en los Estados Unidos sólo se imponen los límites al financiamiento privado de personas físicas cuando se aceptan fondos públicos para el financiamiento de campañas presidenciales. Aún así, los límites sólo se refieren a las aportaciones a los ciudadanos y no a los partidos que los postulan.” (58)

“Por último, una limitación excesiva de las contribuciones que genera el financiamiento privado puede tener dos políticos o hacerlos más dependientes del financiamiento público. En efecto, una limitación poco realista de las aportaciones privadas podría tener como resultado el promover la trasgresión sistemática de las normas que regulan en forma asfixiante a esa

---

(57) Véase BARQUÍN ALVAREZ, Manuel. “Una Propuesta Razonada e Imparcial en Torno al Financiamiento a los Partidos Políticos en México. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1993, p. 134

(58)Ibidem pp. 135-136

aportaciones, haciendo proliferar las maniobras fraudulentas e ilegales.”(59)

“En materia de ámbito personal de las limitaciones a las aportaciones privadas, no hay un consenso general al respecto. En los Estados Unidos, a nivel federal, se prohíbe que las corporaciones mercantiles y los sindicatos como tales contribuyan a las campañas políticas.

Sin embargo, en la mayor parte de los países europeos sólo existen limitaciones relativas, como solicitar permisos o acuerdos específicos de sus socios o agremiados. De hecho, como se ha mencionado en muchos países, las corporaciones mercantiles y los sindicatos no sólo contribuyen abiertamente al financiamiento de los partidos, sino que además constituyen sus principales fuentes de recursos“.(60)

Sobre este último punto especial, que es el de las donaciones de sociedades y sindicatos para fines políticos, recientemente en Inglaterra se suscitó una interesante polémica al respecto con la iniciativa de reforma que a mediados de los ochenta promovía el entonces gobernante Partido Conservador, en el sentido de que los sindicatos no realizarían donaciones de manera corporativa, sino que los miembros de estos sindicatos tuvieran la libertad para realizar tales donaciones si deseaban, todo esto por citar un ejemplo.

En el caso México, y teniendo en cuenta la posibilidad de modificaciones importantes en los indicadores económicos, sería imprescindible que los límites de gasto se fijaran para cada proceso electoral.

Consecuentemente, la legislación sólo debería contener la mención de los órganos y los procedimientos, así como la enunciación de criterios generales para determinar los límites.

---

(59)BARQUIN ALVAREZ, Manuel, Op. Cit, pp 135-136

(60) Ibidem pp 136

“El órgano que parece más idóneo para realizar esta tarea es el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, que además de contar con la representación de los partidos, tiene a su disposición la infraestructura óptima de las direcciones ejecutivas de organización electoral y la de prerrogativas y partidos políticos. Habida cuenta de la disparidad en materia de niveles e indicadores económicos en los distritos electorales; sería muy recomendable que los límites máximos de gastos electorales se fijaran en forma diferenciada para las distintas regiones y zonas del Estado de México.”(61)

En fin, respecto al financiamiento privado, sería conveniente que la legislación electoral y política regulara las distintas formas a través de las cuales los particulares aportan a los partidos, en especial las siguientes:

### 3.3.1. Cuotas de los afiliados a un partido.

Esta vía implica el pago de una cantidad periódica al partido, realizada por un afiliado. Pueden establecerse dos criterios: primero en función de una cantidad única para todos los afiliados, y en segundo lugar, atendiendo una cantidad proporcional a los ingresos de los afiliados.

En el principio de la historia de los partidos, la principal fuente de ingresos la constituían las cuotas de los miembros, así como las aportaciones de las fracciones parlamentarias y de los órganos de dirección de los partidos.

---

(61) Véase CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO Ediciones Delma, México 2000, pp 332-333

Los radicales franceses, por ejemplo, nutrieron las finanzas de su partido en un porcentaje superior al 50%, gracias a las cuotas de sus afiliados.

Las aportaciones de las legislaturas juegan un papel cada vez menor en relación con los donativos y las subvenciones públicas; sin embargo, en algunos países las aportaciones de los parlamentos representan cerca del 10% de los recursos partidarios.

El problema jurídico que se presenta por la falta de pago de las cuotas y de otras aportaciones, es que el partido no dispone de medios coactivos para el desembolso. Se dice que la expulsión del partido por esa razón no es una sanción en sentido estricto. Por otra parte, puede resultar contraproducente para un partido exigir coactivamente el pago de cuotas; por esta razón se entiende el cumplimiento de esa obligación más como un lazo de simpatía o ideológico, y no como una obligación estrictamente jurídica.

### 3.3.2. Donativos.

Aquí estamos en presencia de uno de los aspectos más delicados del financiamiento de los partidos. En una sociedad democrática no son concebibles los donativos de instituciones públicas común para favorecer al partido dominante, pese a que legalmente esta situación se encuentra regulada.

“Las últimas reformas en materia electoral prevén algunos tipos delictivos que se encuadran en estos supuestos; sin embargo, las sanciones no son suficientemente graves. En otros países, esta práctica constituye un verdadero cáncer que ha corrompido la totalidad de la vida pública. El

antídoto contra este tipo de vicios puede ser el aumento de las sanciones tanto a los funcionarios como a los miembros de los partidos, así como la publicidad escrupulosa de las finanzas partidarias, y reconocer que lo único que debe quedar autorizado es la subvención pública prevista en las leyes.

Es práctica común en casi todas las legislaciones prohibir los donativos procedentes del extranjero; el Código Electoral del Estado de México lo prevé en su artículo 60, fracción III y V. “(62) En la actualidad hay una tendencia en la legislación extranjera a permitir los donativos del exterior bajo ciertas normas y límites.

En Alemania se admite la práctica de los donativos. Se exige la publicidad respecto a quién es el donante, y obviamente, se prohíben determinados tipos de donativos. Por otra parte, se concede la posibilidad de desgravar los de la declaración personal del impuesto sobre la renta.

El proceso de los donativos adquiere una gran importancia cuando se permiten mediante ley, bonificaciones o penalizaciones de orden tributario. En tales casos se afecta o se puede afectar el imperativo de la igualdad de oportunidades y de igual participación del ciudadano en el proceso de formación de la voluntad política.

En Estados Unidos de alguna manera se tuvo en cuenta el sistema alemán para establecer el sistema de desgravaciones fiscales. El tax credit sistema consiste en que al contribuyente se le devuelve, de los impuestos que pagó al Estado, una determinada cantidad según la suma de la donación política que hubiera efectuado.

---

(62) Véase CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO, Ediciones Delma, 2000, México, pp. 330

“En el año de 1986 por un recurso de “Los Verdes” ante el Tribunal Constitucional Alemán en contra de la legislación sobre financiamiento de partidos políticos de 1984, se estableció que la desgravación por donaciones sería posible cuando la aportación a cualquiera de ellos fuera inferior a los 100 00 D. M. Esta medida tiene por objeto evitar el favorecer a las grandes empresas que donen a los partidos, y preservar el principio de igualdad de oportunidades en la participación política de los ciudadanos y de partidos.”(63)

Sin embargo, uno de los aspectos que más preocupa en materia de donativos privados son los intentos de limitación, pero paradójicamente la limitación ha traído como consecuencia que las donaciones privadas se hayan tornado más importantes de lo que ya eran.

La Suprema Corte de los Estados Unidos, en su clásica e indispensable sentencia de 1976 (Buckley vs. Valeo), defendió los límites a las contribuciones privadas diciendo: “ ... a diferencia del impacto que tiene la limitación de gastos sobre la libertad de expresión, la limitación de la cantidad con la que una persona o un grupo puede contribuir a un candidato o a un comité político del mismo, extraña sólo una restricción marginal sobre la capacidad de los contribuyentes para expresarse libremente... La cantidad de comunicación del contribuyente no aumenta perceptiblemente con la cuantía de su contribución, toda vez que la expresión descansa solamente en el acto simbólico de contribuir, la consecuencia fue el fortalecimiento de los comités de acción política a los que se les había fijado un límite máximo

---

(63) CASTILLO, Pilar del y ZOVATTO G., Daniel “La Financiación de los Política” San Jose CAPEL, Madrid, 1998 pp.197-198.

de 5 000 dólares. A partir de ese momento su influencia en la campaña electoral aumentó. Además de esa consecuencia, Pilar del Castillo destaca otras: a) Se han logrado reducir, por primera vez en la historia electoral estadounidense, las cantidades que los grandes contribuyentes venían donando tradicionalmente a los candidatos; b) Dicha regulación favorece a los candidatos que se presentan a la reelección; c) Los candidatos con mayores recursos personales resultan más favorecidos al no existir límites a las contribuciones personales del candidato o de sus familiares más próximos; d) Lleva a numerosos candidatos a depender de organizaciones profesionales encargadas de solicitar donaciones por correo, las que se constituyen como influyentes grupos de presión". (64)

Las dificultades a las que se ha enfrentado la legislación estadounidense para limitar las donaciones han influido en los países europeos, en donde en casi todos se desecha la posibilidad de limitar o prohibir las donaciones individuales o de personas morales. Las limitaciones en los países europeos se refieren generalmente a la publicidad sobre el donante y en algunos casos se prohíben donaciones de determinadas personas u organizaciones.

En México sería conveniente que las reformas en materia de financiamiento privado y de donaciones insistieran en el aspecto publicidad a través de la rendición de cuentas que los partidos debieran realizar semestralmente, se permitiera el financiamiento privado, y que se prohibiera otorgar donativos a entidades como a las iglesias, a las empresas que

---

(64) *Ibidem* pp 200-201



contratan con el Estado, a las fundaciones políticas, a las asociaciones o sociedades que persigan fines benéficos o religiosos, y a los extranjeros, respecto a donaciones que pasen de determinado límite. En cuanto a las desgravaciones fiscales por donativos, éstas deben contemplarse para las personas físicas, hasta cierto límite para no vulnerar el principio de igualdad de oportunidades, al favorecer a los partidos políticos con contribuyentes más adinerados, y en cuanto a los morales, establecer la desgravación fiscal sólo por donativos pequeños. En cualquier caso, deben prohibirse los donativos de entidades gubernamentales o para-gubernamentales, así como de funcionarios públicos en su carácter de tales. Las sanciones por disposición de bienes o personas al servicio del Estado y a favor de cualquier partido político, deben consistir en el cese del funcionario que haya autorizado el uso de los bienes o del tiempo de las personas y en penas privativas de libertad superiores a las que hoy se prevén en las leyes respectivas.

### 3.3.3. Ingresos por otras actividades.

Los partidos suelen financiarse a través de empresas propias, principalmente de carácter editorial o de prensa, aunque ello no implica que puedan contar con otro tipo de empresas de carácter lucrativo, desde los supermercados del ex Partido Comunista Italiano a las fiestas, sorteos o rifas que realizan los partidos.

## CAPÍTULO CUARTO

### FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS EN EL ESTADO DE MÉXICO, FUNDAMENTOS Y PERSPECTIVAS.

#### 4.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA SOCIO-JURIDICO.

Es necesidad, la existencia de un marco jurídico dentro del Estado de Derecho contemporáneo que regule el financiamiento de los partidos políticos y establezca los límites de los gastos de campaña, transparentando dicho financiamiento de las actividades de los partidos, se convierte en un reclamo de la democracia manifestada de manera unánime por todos los actores políticos. Es por ello que el análisis jurídico del financiamiento de los partidos no es una cuestión ociosa. Hoy en día los sistemas políticos mundiales, tanto los democráticos como los que aspiran a niveles superiores de democracia, se enfrentan al aspecto medular de la transparencia y de la limpieza e imparcialidad de las reglas del juego político. La convivencia democrática en sus consensos y hasta en sus disensos encuentra solución a los conflictos sólo si existe un marco institucionalizado que garantice los principios antes señalados.

Por lo tanto, si consideramos la historia jurídica de los procesos electorales en México encontramos, que el marco jurídico actual ya no responde a las exigencias de una ciudadanía cada vez más demandante en materia política, económica, social y cultural. Se necesita un nuevo modelo jurídico de regulación electoral, mismo que responda a una sociedad mexiquense exigente y plural.

Indudablemente, el Estado de México es un vasto mosaico cultural en el que confluyen un sin número de aspectos, ideas y problemas, los cuales requieren de un gran talento, esfuerzo y participación de los partidos para construir la democracia que nuestro país tanto requiere. Es el momento histórico para que pueblo, partidos y gobierno definamos el destino democrático de nuestra querida patria chica.

En ningún momento soslayamos los graves defectos que existen en nuestra actual legislación laboral, pero tampoco los magnificamos, sino que entendemos los nuevos cambios políticos y nos ajustamos a su rumbo.

En este orden de ideas, recordemos que el primero de noviembre del año 2000, en su sexto informe de gobierno, Ernesto Zedillo Ponce de Leon, manifestó la necesidad de una nueva reforma política. Un asunto que, no obstante los procesos políticos reformistas operados en los últimos tres lustros, sigue obstaculizando el desarrollo democrático de la Nación.

El Ejecutivo Federal invitó entonces, a las corrientes partidarias que se encontraban en contienda por la “silla presidencial” a enriquecer la agenda del cambio jurídico en materia político-electoral. Ahí propuso “... hacer transparente el origen del financiamiento de los partidos; poner topes a los costos de las campañas electorales y trabajar en torno a los medios de comunicación y a los procedimientos que garanticen la imparcialidad de los

procesos electorales”, Situación ésta que en la actualidad no es exclusiva de la Federación, sino también una necesidad estatal.

Creemos que en el fondo la inestabilidad del proceso electoral mexicano es el resultado de las características particulares del sistema político y que, en consecuencia, la confiabilidad de las elecciones depende de una transformación importante de refundación de las relaciones políticas en el Estado.

Nuestra propuesta político-electoral busca resolver uno de los grandes obstáculos no solucionados por la reforma del Estado: el de crear el marco legal que permitan se den las condiciones para que se fomente, promueva y tenga su propio espacio una nueva cultura democrática que eleve la confianza ciudadana en el proceso electoral. Reto difícil de cumplir, pero tarea prioritaria para llevar a cabo un verdadero cambio en la vía de la democracia electoral para el Estado de México.

Es por ello que la premisa general que obliga al control sobre el financiamiento de los partidos, precisa que entidades tan importantes como éstos no pueden quedar al margen de algún control institucional, pues las fuerzas políticas desempeñan una función fundamental: la formación de la voluntad popular como condición previa e indispensable de la formación de la voluntad de los órganos del Estado. Utilizar fondos públicos y privados sin conocer su origen, ni fiscalizarlo aunado a las dispendiosas campañas electorales sin el debido control, equivale a ejercer un abuso del poder, bajo un marco de impunidad, lo que constituye un contrasentido a los fines del Estado de derecho que aspira a mayores niveles de estos.

En materia de financiamiento existe un principio jurídico nuevo que es el deber de dar publicidad sobre los ingresos y gastos en general y en el caso concreto de los partidos, es un principio elemental de todo orden

democrático. De acuerdo con nuestra Constitución los ciudadanos tienen la obligación de contribuir a los gastos públicos; la contrapartida a esta obligación es el derecho que tienen a saber en qué se gasta el dinero que ellos aportan, como el que se destina a los partidos políticos.

De esta manera surge otro concepto jurídico-electoral la publicidad de los ingresos y gastos de los partidos no favorece únicamente la función de control, sino la función de información al electorado; que la publicidad fortalece la confianza en los procesos políticos y en los actores políticos, en tanto que evita la corrupción del sistema; que hace transparentes los procesos electorales, con lo cual perfecciona los regímenes democráticos; que no limita las libertades constitucionales, sino que al contrario clarifica las reglas de competencia democrática y hace que éste se dé en condiciones de mayor imparcialidad.

Sostenemos que el tema jurídico del financiamiento a los partidos debe tender a la gradual disminución de la disparidad en materia de recursos económicos entre las distintas organizaciones políticas, lo que se traduciría en una correlativa disminución de las desventajas materiales de tales actores políticos, haciendo más justo y competitivo el arribo al poder. Además se evitaría una influencia desmesurada de los detentadores del poder económico en el ámbito político y se liberaría a los partidos y candidatos de una influencia desproporcionada o indebida de patrocinadores sean públicos o privados.

En suma, la sistematización jurídica de la temática financiera-electoral en el sistema de partidos es relevante porque a través de ella se puede asegurar que cada contendiente tenga acceso a una parte de los recursos, de tal manera que pueda apoyar en forma adecuada tanto a los partidos ya establecidos como a las fuerzas políticas emergentes, evitando que se

prolongue la decadencia de partidos políticos crepusculares o se propicie la proliferación de fuerzas políticas irrelevantes o frívolas, además de que se combate la corrupción al propiciarse la transferencia que a su vez refuerce la confianza en el electorado sobre el uso del financiamiento en los comicios.

Sin embargo, en la actualidad, no parece haber diferencias fundamentales por lo que se refiere a los grandes temas de la reforma en cuestión; así que cuando se analicen y discutan el bagaje jurídico y conceptual de la materia financiera jurídica y electoral, los representantes de los partidos políticos, periodistas, especialistas en la materia y público enterado se desplace de los fines a los medios, y las diferencias se enriquezcan y el debate pueda ampliarse.

#### 4.2. PROPUESTAS ENCAMINADAS A LA SOLUCION DEL PROBLEMA.

Las propuestas de solución se resumen en la siguiente frase: “un marco jurídico-electoral del control en un capítulo denominado “El control estatal del financiamiento a los partidos políticos””.

El control en el lenguaje coloquial implica las voces “inspección”, “fiscalización” e “intervención”. En términos jurídicos, el control bajo sus diversas formas y facetas, tienen un contenido preciso: hacer efectivo el principio de limitación del poder, esto es, todos los medios de control que existen en el estado de derecho tienen la finalidad de evitar abusos fiscalizar la actividad de los gobernantes, de las instituciones de gobierno y de los actores políticos.

Trasladando la idea de control sobre la actividad financiera del Estado al control sobre los partidos, y en particular sobre financiamiento, podemos decir que este control consiste en la fiscalización, inspección e intervención de determinados órganos del Estado o de la administración electoral en la actividad financiera de los partidos, previa existencia de un marco jurídico electoral en dicha materia.

El control sobre el financiamiento comprende tres aspectos básicos, desde nuestro muy particular punto de vista:

a) El control del origen, la clasificación, la distribución y la ejecución de los fondos públicos y privados que financian a los partidos políticos y concretamente en las campañas electorales;

b) El órgano de control;

c) Las sanciones por el incumplimiento de las normas que regulan el financiamiento.

La premisa general que obliga al control sobre el financiamiento de los partidos, precisa que entidades tan importantes como éstos no pueden quedar al margen de algún control institucional, pues las fuerzas políticas desempeñan una función fundamental: la formación de la voluntad popular como condición previa e indispensable de la formación de la voluntad 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 contrasentido en un estado de derecho que aspira a niveles mayores de profundización democrática.

### 1.2.1. Vías para ejercer el control sobre el financiamiento a los Partidos.

Cada una de los instrumentos jurídicos de los que aquí haremos mención se relaciona con uno de los dos principios que se conocen en la legislación electoral en materia de financiamiento y que se consideran, por tanto, como objetivos, esto es, la publicidad, igualdad, transparencia, etc.

#### 1.- La publicidad y transparencia.

En materia de financiamiento existe un principio básico que es el deber de dar publicidad sobre los ingresos y egresos de gastos en general y en el caso concreto de los partidos es un principio elemental de todo orden democrático. De acuerdo con nuestra Constitución los ciudadanos tienen la obligación de contribuir a los gastos públicos la contrapartida a esta obligación es el derecho que tienen de saber en qué se gasta el dinero que ellos aportan por ejemplo, el que se destina a los partidos políticos. (65). por analogía debe de conocerse el origen de los fondos privados que permite la ley en materia electoral. La publicidad en materia de financiamiento a los partidos es un principio casi universalmente aceptado, aunque no ha dejado de tener detractores. Estos últimos han sostenido, que la publicidad en el financiamiento viola el carácter secreto del voto, afecta el número de

---

(65) Véase MEXICANO: ESTA ES TU CONSTITUCIÓN Comentada por Emilio o Robasa y Gloria Caballero, Ed. México, 1994, p. 141.



donaciones a los partidos, y sobre todo permite al Estado intervenir en su vida interna, lo cual especialmente asociaciones de carácter privado.

A estas críticas se ha respondido argumentando que la publicidad de los ingresos y egresos de los gastos de los partidos no favorece únicamente la función de control, sino la función de información al electorado; que la publicidad fortalece la confianza en los procesos políticos y en los actores políticos, en tanto que evita la corrupción del sistema; que hace transparentes los procesos políticos, con lo cual perfecciona los regímenes democráticos; que no limita las libertades constitucionales, sino al contrario, clarifica las reglas de competencia democrática y hace que éste se dé en condiciones de mayor imparcialidad.

En relación a la transparencia, la crítica mayor sigue siendo si los órganos del Estado pueden tener injerencia en la vida interna de los partidos y a veces los capitales privados lícitos e ilícitos. A este respecto haremos breves comentarios ya que en otros puntos fue explicado y es que sobre la naturaleza jurídica de los partidos hay que recordar los distintos puntos de vista aportados por sectores doctrinales y jurisprudenciales. En general se considera que los partidos políticos no son órganos del Estado, por lo que el poder que ejerce se legitima sólo en virtud de la libre aceptación de sus estatutos; en consecuencia, sólo puede ejercerse sobre quienes en virtud de una opción personal libre, forman parte del partido. Sin embargo, y sin ser órganos del Estado y por las funciones de trascendental importancia que ejercen en el mismo, expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento para la participación política, es claro que se encuentran en el entramado del proceso político y si esto es democrático o aspira a serlo, debe ser totalmente

transparente y sujeto a la revisión de los ciudadanos o de las instancias que éstos determinen.

Ahora bien, parafraseando a Pilar del Castillo, diríamos que la democracia hoy en día no puede circunscribirse únicamente a las instancias y órganos de poder, sino que debe ser de carácter integral y afectar principalmente a aquellas organizaciones y actores que tienen un papel fundamental en la conformación de los órganos del Estado. (66)

Por otro lado, los partidos perciben ingresos de los ciudadanos vía el financiamiento público directo e indirecto, y es de justicia y de derecho que los ciudadanos sepan en qué se gastan sus impuestos. Asimismo, los partidos no son asociaciones privadas comunes y corrientes, la legislación electoral los conceptúa como entidades de interés público. (67) Luego entonces, cualquier rechazo a la idea de la transparencia en el control de los gastos e ingresos del partido debe considerarse como un rechazo a una competencia en igualdad de circunstancias.

La experiencia comparada de los países democráticos admite como un principio esencial del financiamiento el de publicidad. Es por ello que la doctrina ha considerado la existencia de determinados requisitos para que la publicidad de gastos y egresos sea efectiva. Entre estos requisitos se señalan: la centralización de la responsabilidad, el adecuado contenido de los informes o memorias, la periodicidad y momento de la presentación de la

---

(66) Véase CASTILLO, Pilar del. "La Financiación de Partidos y Candidatos en las Democracias Occidentales". Centro de investigaciones Sociológicas, Madrid, 1985, p 137.

(67) Véase CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO, Editado por el Poder Legislativo del Estado, México, 1996, p 47.

memoria , así como la publicación y acceso de los electores a dichos informes o memorias.(68)

Respecto a la centralización de la publicidad, en distintas legislaciones, como la de la Gran Bretaña, Canadá y de los Estados Unidos, cada candidato o partido asigna un agente electoral encargado de presentar ante los órganos de control la declaración oficial de los gastos del candidato o del partido. En Alemania se obliga a que exista un administrador responsable de las finanzas del partido.

Por otro lado, la memoria de las cuentas del partido debe cumplir una serie de requisitos que se prevea en las leyes. Dicho precepto también debe indicar lo que se entiende por gasto, y lo que debe quedar comprendido como patrimonio activo y pasivo del partido. Asimismo, debe precisar cómo deben desglosarse los gastos de campaña electoral.

Como cualquier otra persona moral, los partidos en países como Alemania, Estados Unidos y Canadá, deben llevar libros de contabilidad y guardar durante al menos cinco años todos los documentos contables.

Es importante destacar que dentro del informe, en la parte relativa a los ingresos, se incluye la lista de personas, físicas o morales, que otorgan donativos a los partidos y los datos relativos a dichas personas, necesarios para identificación.(69)

---

(68)Véase PONCE DE LEON ARMENTA, Luis. "Derecho Político Electoral" Editorial Porrúa, 5ª Edición, México, 1998 pp 201.

*(69)Se puede discutir la conveniencia o no de hacer públicos los datos relativos a los donantes, o los límites a esta publicidad, pero esta información es solo parte de un informe sobre las finanzas de los partidos, cuya publicidad en nuestra opinión no esta sujeta a debate desde el momento en que reciben financiamiento publico que se obtiene a través de los impuestos de los ciudadanos, mismos que adquieren así el derecho de conocer el destino de su aportación.*

En cuanto a la periodicidad y momento de la presentación de los informes o memorias, se distingue entre informes electorales e informes anuales. Es característico de la regulación de la publicidad en Estados Unidos y Canadá, la existencia de los informes electorales que aluden a los ingresos y gastos producidos durante el período electoral. Se dice que el momento adecuado para presentar este tipo de informes debe ser antes de las elecciones, a fin de que los electores posean mayores elementos de juicio de lo que gastó e ingreso cada partido.

El único país que posee un sistema mixto es Austria donde los partidos están obligados a presentar dos informes, uno de los cuales, el de gastos electorales, debe presentarse ocho semanas antes de las elecciones.

En cuanto a la publicación y acceso de los electores a las memorias e informes, es obvio que éstas deben publicarse lo más posible. No sólo deben ser publicados los informes en el diario o en la gaceta oficial del Estado, sino en los medios de comunicación masiva. Igualmente los ciudadanos en cualquier momento deben tener el derecho a solicitar el acceso a esta información ante los propios partidos. En la medida que todos estos datos sean más asequibles a los ciudadanos, podemos decir que se está satisfaciendo del principio de publicidad cabalmente y por consiguiente la transparencia.

## 2.- La Igualdad

Otra de las disyuntivas que se ofrecen en materia de subsidio a los partidos políticos, esta constituida por la polaridad existente entre los principios de igualdad y equidad. Conforme al primero se debería distribuir

entre los partidos políticos una suma igual, sin atender a elementos cuantitativos o cualitativos. El efecto mas importante de este tipo de financiamiento es excluir el factor constituido por la votación, de tal manera que el partido con mas votos y el que menos votos tuviera, recibieran exactamente el mismo subsidio.

Aparentemente, la solución anterior podría aparecer la mas justa; Sin embargo habría que tomar en consideración dos aspectos: primero, la equidad puede resumirse en el principio de dar a cada cual lo que le corresponde, o sea tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales; segundo, el principio que debe de privar en materia de subsidio es el de propiciar una competencia vigorosa, pero no de influir en el resultado de las elecciones. Conforme a este principio, es el electorado quien debe decidir en las urnas, los resultados electorales no deben de influir en el efecto del subsidio. Consecuentemente, deben considerarse las preferencias de los electores, de manera que si favorecen mas a unos partidos que a otros, ello debe reflejarse también en la asignación de los subsidios.

Un subsidio igualitario que no hiciere diferencias entre la votación de los partidos podría tener el efecto de desincentivar el surgimiento y consolidación de las dimensiones medias. En este caso, la consecuencia no deseada podría ser el anquilosamiento del sistema de partidos.

De lo anterior expuesto podemos concluir que la consagración exclusiva de los principios igualitarios o equitativo no es recomendable, ya que lo procedente es lograr una posición equilibrada entre ambos principios polares, puesto que en este terreno no puede haber formulas preconcebidas que resuelvan los problemas concretos, sino que depende de las particularidades que ofrezca cada sistema de partidos, de su evolución y de la

constelación de intereses y tendencias que se cristalicen en el prisma de un sistema electoral.

Finalmente lo que en el Estado de México podría ser adoptable es incrementar el porcentaje que representa el subsidio igualitario con respecto en el basado en el principio de equidad que se distribuye en función de los votos obtenidos por cada partido. Del 100 % del subsidio, actualmente, el 85 % es por fuerza electoral y el 15 % por cuota fija. Quizás sería conveniente incrementar este último principio para que se distribuya en 60 % por fuerza electoral y el 30 % por cuota fija, como sucede en el sistema italiano.

### 1.2.2. El Órgano regulador y de control.

El órgano de control reviste una gran importancia y trascendencia. La democraticidad de todo proceso de financiamiento reside casi en su integridad en este tema: ¿Quién debe ser el órgano encargado de fiscalizar la actividad de los partidos?.

Además de los mecanismos de autocontrol de rendición de cuentas de manera pública, de la obligación legal de crear la figura de un administrador y de centralizar los ingresos partidistas en una sola cuenta, se ve la necesidad que algún órgano del Estado diferente de la Legislatura sea el encargado de regular y controlar la actividad financiera de los partidos. El derecho comparado establece generalmente varios órganos de control. Pilar del Castillo ha distinguido entre órganos de naturaleza parlamentaria y órganos dependientes del ejecutivo. (70)

---

(70) Véase CASTILLO, Pilar del. "La Financiación de Partidos y Candidatos en las Democracias Occidentales" Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1985, p. 148

El caso del Estado de México queda encuadrado en el control por órgano de la administración electoral, pues el Instituto Electoral del Estado de México es el encargado de realizar un limitado control.

La experiencia nacional y extranjera muestran la insuficiencia de este tipo de controles y la conveniencia de que sean los órganos de carácter jurisdiccionales los encargados de realizar tal control para que pueda en él recaer, además de la atribución de vigilancia, el poder sancionador. Lo aconsejable sería que se constituyera un tribunal semejante al Tribunal de Cuentas Español, pero con mayores atribuciones para realizar estas funciones.

ORGANOS DE NATURALEZA PARLAMENTARIA. En Alemania los partidos tienen que presentar ante el presidente del parlamento los informes de cuentas. Estas cuentas deben ser previamente revisadas por un censor o una sociedad revisora de cuentas. El presidente del parlamento tiene competencia para denegar el reembolso de las subvenciones públicas, si el informe no es acompañado por el censor o si el informe contiene evidentes irregularidades.

En Italia los partidos presentan su balance financiero ante el presidente de la Cámara de diputados, quien juntos con el presidente del Senado decide si los informes se ajustan a lo prevenido por la ley. Asimismo, se exige que estos balances vayan certificados por censores de cuenta. La ley italiana de que desde 1974 esta vigente, establece un procedimiento para ventilar los conflictos que se susciten por este motivo. La sanción consiste en la suspensión de las ayudas oficiales.

ORGANOS DEPENDIENTES DEL EJECUTIVO. Este es el sistema de los Estados Unidos. El control está atribuido a la Federal Election Comisión (FEC) Ley Federal de Campañas creada desde 1974. Esta comisión se integra con seis miembros, dos designados por el presidente, dos por el vocero del Congreso y dos por el Presidente del Senado. Ambas Cámaras deben confirmar a los designados. La presidencia de la comisión es rotatoria en forma anual entre los miembros que la componían. Pero con la ley de 1996 se determinó que los seis miembros de la comisión debían ser designados por el presidente y confirmados por el Senado. La comisión electoral de los Estados Unidos pueden emitir informes por escrito sobre cómo los candidatos y partidos deben cumplir los requisitos establecidos en la ley; la comisión procura llegar a acuerdos antes de iniciar acción judicial; asimismo, está facultada para practicar auditorias sobre los gastos e ingresos de cada candidato, aunque esta atribución sólo se puede practicar cuando previamente se determina que un comité ha incumplido los requisitos legales. Cualquier ciudadano de los Estados Unidos puede consultar los informes que obran en poder de la comisión.

ORGANO DE CARÁCTER JURISDICCIONAL. Este es el caso de España en el cual la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas señala, que al Tribunal de Cuentas corresponde la fiscalización de las subvenciones, créditos, avales u otras ayudas del sector público percibidas por personas físicas o jurídicas. En este sentido, en la Ley de Financiación de los Partidos Políticos de ese país, señala que los partidos que reciben subvención estatal presentarán ante el Tribunal de Cuentas una contabilidad detallada y documentada de sus respectivos ingresos y gastos. Del mismo modo, el Tribunal de Cuentas podrá requerir a los partidos políticos una relación de las



aportaciones privadas, ciertamente, la experiencia del Tribunal de Cuentas Español no ha sido afortunada, pero aquí el problema ha sido la parcialidad en la integración del tribunal y el recorte de las facultades que tiene atribuidas en la ley, en especial el hecho de no contar con el poder sancionador, y no sólo tener la posibilidad de proponer sanciones.

Es por ello que aquí proponemos la creación de un órgano de carácter jurisdiccional administrativo con plena autonomía e independencia que pudiera fiscalizar las cuentas de los partidos. Se sostiene esta posición por que el control del legislativo, del ejecutivo o de los órganos electorales conceden una amplia capacidad de maniobra a los propios partidos para negociar las deficiencias e infracciones a la ley. La lógica del estado de derecho obliga a que sea un órgano independiente de los partidos el encargado de realizar las funciones de control. A la fecha, en cualquier Estado democrático, por lo menos en los de nuestra tradición jurídica, los controles judiciales son los mejores, los más independientes, siempre y cuando estemos en presencia de órganos jurisdiccionales realmente independientes y profesionales.

#### 4.3. SANCIONES POR EL INCUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS QUE REGULEN Y CONTROLAN EL FINANCIAMIENTO.

Debe existir un capítulo de sanciones pues aunque se ha demostrado que las mismas no disuaden al infractor de cometer el ilícito, no por ello las

conductas que violan normas de control del financiamiento deben quedar impunes.

Las sanciones que establece la legislación inglesa son severas. Se considera ilegal el haber excedido el máximo legal permitido para gastos electorales y falsificar la información contenida en la declaración de gastos. Las penas consisten, además de multa o prisión, en la in elegibilidad del candidato por cinco o diez años. Las sanciones por incumplimiento de los requisitos de publicidad para obtener una certificación favorable. En Estados Unidos las sanciones que se prevén implican multas, pena privativa de la libertad, y en algunos casos la in elegibilidad para ocupar un cargo público.

En suma, debe consignarse un conjunto de normas que prescriban sanciones al incumplimiento de los anteriores preceptos, las cuales deben ser aún más severas cuando se trate de falsificación o cualquier otra forma que violente las normas prescritas sobre financiamiento.

Como lo mencionamos anteriormente un capítulo dentro del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que contenga los lineamientos que se proponen y que podemos proponer de la siguiente manera:

## CAPITULO ESPECIAL

### El Control estatal del financiamiento a los Partidos Políticos.

ARTICULO PRIMERO.- El órgano de control, fiscalizador y sancionador de los partidos y las contiendas de elección popular, lo será el Tribunal Federal Electoral, con aplicación de las siguientes disposiciones:

ARTICULO SEGUNDO.- Para hacer efectivo el limite de financiamiento publico y privado, se deberá de publicar los informes anuales de la administración de los recursos de los partidos, así como la lista de personas físicas o morales que aporten cantidad alguna en cualquier tiempo o bien para la campaña siguiente, dentro del termino que señale la autoridad para el desarrollo de las campañas.

ARTICULO TERCERO.- La comisión de fiscalización de los partidos y agrupaciones políticas del Instituto Federal Electoral, después de solicitar los informes y la documentación necesaria a los partidos para determinar el origen y de como se ejecutaron los gastos, así como analizar y clasificar la documentación para corroborar tanto las finanzas del partido o de la campaña como la veracidad de la documentación.

ARTICULO CUARTO.- Del resultado del análisis que comprende el capitulo anterior la autoridad aparte de la sanción que considere y de dejar al elegido sin nombramiento y cargo, dejara en posibilidad a las autoridades en la materia de sancionar en términos de las leyes administrativas y penales, tanto a los partidos como a los elegidos.

ARTICULO QUINTO.- Si se le encontrase responsabilidad tanto a los partidos como a los elegidos la autoridad tendrá la facultad de revocar el cargo al elegido, y se le suspenderá el derecho a ser elegido por el termino por el cual contendio así como al partido a fiscalizar, asegurar y suspender los ingresos y actividades, por el mismo termino.

ARTICULO SEXTO.- siendo el caso del articulo anterior la autoridad determinara quien tiene la facultad de ocupar el lugar del sancionado, de acuerdo a las posiciones que se hayan obtenido en la elección. Y será el próximo inmediato que haya obtenido mayor numero de votos.

## CONCLUSIONES

PRIMERA: Los partidos políticos, como tales, aparecieron, ya conformados, hasta este siglo. Anteriormente en los siglos XVII, XVIII y XIX, existían clubes políticos, asociaciones, grupos de presión y grupos parlamentarios.

SEGUNDA: Sin embargo, en México, los partidos políticos se configuran en el siglo pasado, al nacer la República Independiente se manifiestan ya, en el Congreso las dos corrientes que en este siglo darán forma pluripartidista al sistema de partidos en México, la liberal y la conservadora.

TERCERA: En su origen, los partidos políticos fueron mal vistos, porque se consideraba que eran muy parciales en sus aspiraciones, defendiendo los derechos e intereses de una sola clase. Sin embargo, en la actualidad los partidos políticos son imprescindibles para la democracia, ya que han generalizado el beneficio social que aportan las personas que en ellos intervienen.

CUARTA: Una asociación puede ser llamada partido político tan sólo en cuanto posea una doctrina constitucional propia, sólo en cuanto haya logrado concretar y divulgar entre las grandes masas un programa suyo de gobierno, apto para organizar en la práctica, es decir, en condiciones determinadas, con hombres reales y no con fantasmas abstractos de

humanidad, un Estado, por lo que baste decir que cuando un partido político tenga todos estos elementos, entonces habrá una asociación que se denomine así mismo con orgullo "partido político".

QUINTA: Los partidos políticos existentes y los que en el futuro se generen, deben tener la fortaleza necesaria para constituirse en el contrapeso requerido, al poder del gobierno para mantener el equilibrio donde se generan los espacios de respeto a las libertades de los ciudadanos.

SEXTA: Los partidos deben ser las instancias organizativas que magnifiquen la voz de los individuos y grupos para la formulación de críticas constructivas y la proposición de alternativas viables para modificar el rumbo de las políticas públicas, que eventualmente puedan conducir a su rectificación cuando ello sea procedente.

SÉPTIMA: Los partidos deben seguir teniendo la posibilidad de constituirse en generadores potenciales de cuadros de gobernantes, en los niveles nacional, local y municipal, sin otro límite que el de la voluntad del electorado expresada en sufragios transparentes y confiables.

OCTAVA: El tránsito de nuestro sistema político hacia una democracia perfectible y madura, donde la alternancia en el poder sea una posibilidad efectiva en todos los niveles del gobierno, únicamente se alcanzará fortaleciendo al sistema de partidos y elevando los niveles de participación ciudadana en los comicios. Es en este sentido que juega un papel determinante la regulación del financiamiento de los partidos políticos, como una condición "sine qua non" para posibilitar una organización permanente y responsable de los ciudadanos, en una sociedad de masas donde los esfuerzos individuales no se sistematicen y agreguen, podrán ser encomiables pero carecerán de relevancia.

NOVENA: Es conveniente y necesario regular el financiamiento privado en la legislación estatal.

DECIMA: Las reformas en materia de financiamiento privado y también respecto al financiamiento público, deben insistir en el aspecto publicidad, a través de la rendición de cuentas partidarias. Los partidos deben publicar semestralmente sus estados financieros.

DECIMA PRIMERA: Las sanciones por disposición ilegal de bienes públicos o de personas al servicio del Estado con el fin de financiar a los partidos políticos, debe agravarse. Se proponen sanciones como: el cese del funcionario que haya autorizado el uso ilegal de los bienes o los haya dejado de vigilar, aumento en las penas privativas de libertad que hoy se prevén e in elegibilidad para los cargos públicos, para que los ciudadanos y funcionarios responsables no puedan ocupar determinados cargos de representación popular.

DECIMA SEGUNDA: El financiamiento de los partidos enfrenta con el problema de la naturaleza jurídica de estas entidades.

DECIMA TERCERA: Es oportuno revisar la actual categorización que hace la legislación electoral, que considera a los partidos como entidades de interés público siempre, ya que permitir el financiamiento público para todas las actividades de los partidos, puede significar que el Estado está interviniendo en el proceso de la formación de la voluntad política de los ciudadanos; es decir, está interviniendo más de la cuenta en lo que debe ser el libre despliegue de las fuerzas que componen la sociedad civil. Por esta razón sería conveniente que el financiamiento público de los partidos nunca rebasara el 50% de sus ingresos y gastos.

DECIMO CUARTA: Para perfeccionar el principio de igualdad de oportunidades entre los partidos, conviene fortalecer a los que poseen

registro condicionado, para que no tengan, como en la actualidad, un trato desfavorable respecto a los partidos registrados.

DECIMA QUINTA: Asimismo, la regulación sobre el financiamiento público y prerrogativas debe favorecer la aparición de otras fuerzas para no asfixiar el desarrollo y evolución política de la sociedad.

DECIMA SEXTA: El clamor por la limitación de los gastos electorales, obedece, en nuestro país, al deseo de controlar el dispendio que el partido dominante realiza por el aporte de recursos ilegales del Estado.

DECIMA SÉPTIMA: En el momento actual, limitar los gastos electorales puede resultar una medida que beneficie al resto de los partidos nacionales. No obstante, en aras de no vulnerar la libertad de expresión, lo más conveniente es ampliar las sanciones por el uso indebido de recursos públicos, introducir la publicidad de los estados financieros de los partidos, y crear un órgano de control con las suficientes atribuciones para impedir estos desvíos y limitar los períodos de campañas electorales.

DECIMA OCTAVA: El autocontrol interno impone a los partidos el deber de llevar libros de contabilidad, de nombrar un administrador general, la posibilidad de que órganos o miembros del partido puedan supervisar los documentos contables y financieros.

DECIMO NOVENA: Las memorias de los partidos deben acompañarse con un análisis de auditoría. Los militantes del partido deben tener expeditas las acciones y medios de impugnación para obligar a los partidos a mostrar documentos o proporcionar información.

VIGÉSIMA: La memoria a través de la cual se rindan estas cuentas deben satisfacer el principio de transparencia. Cualquier ciudadano debe estar es posibilidad de impugnar la documentación contable y financiera de los partidos.

VIGÉSIMA PRIMERA. La elaboración del informe de los partidos sobre sus finanzas, debe contener una relación detallada de sus ingresos y la fuente de la que provienen, sus egresos y el destinatario y las variaciones en su patrimonio.

VIGÉSIMA SEGUNDA: Este informe debe ser presentado ante un órgano de carácter jurisdiccional con plena autonomía e independencia que fiscalice, vigile, inspeccione, supervise y controle la actividad financiera de los partidos.

VIGÉSIMA TERCERA: La existencia de un administrador responsable es necesaria cuando existe un límite a los gastos electorales, puesto que él sería el responsable de cumplir con esa disposición legal.

VIGÉSIMA CUARTA: La elaboración de un presupuesto de gastos fiscales que incluya a los partidos.

VIGÉSIMA QUINTA: El financiamiento público directo, así como el indirecto, debiera ser aprobado por el propio Poder Legislativo y no por un órgano autónomo, semidependiente del Ejecutivo, toda vez que se trata de dinero público.

VIGÉSIMA SEXTA: Deben consignarse un conjunto de normas que prescriban sanciones al incumplimiento de los anteriores preceptos, las cuales deben ser aún más severas cuando se trate de falsificación u cualquier otra forma que violente las normas prescritas sobre financiamiento.



## BIBLIOGRAFÍA

- 1.-AVALOS FICACCI, Rafael. “Juárez, México y el Mundo”. Ed Game, México, 1972.
- 2.-BARQUIN ALVAREZ, Manuel. “Una Propuesta Razonada e Imparcial en torno al Financiamiento de los Partidos Políticos en México. Instituto de investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1993.
- 3.-COSIO VILLEGAS, Daniel “Historia General de México, Tomo 4. El Colegio de México”. México 1981.
- 4.-DEL RIO, Eduardo “Su majestad el PRI”. Ed. Grijalbo, México, 1995.
- 5.-CASTILLO Pilar del. “El Parlamento y sus Transformaciones Actuales”. Tecnos, Madrid, 1990.
- 6.-CASTILLO Pilar del. “La Financiación de los Partidos en Europa”. Política Exterior, numero 16. Madrid, 1990.
- 7.-CASTILLO Pilar del. “la Financiación de Partidos y Candidatos en las Democracias Occidentales”. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1985.

- 8.-CASTILLO Pilar del. “La Financiación Pública de los Partidos y su Impacto en las Instituciones Representativas”. Tecnos, Madrid, 1990.
- 9.-CASTILLO VERA Pilar del. “Financiación de los Partidos Políticos: La Reforma Necesaria”. Espasa Calpe, Madrid, 1992.
- 10.-CASTILLO, Pilar y ZOVATO G. Daniel. “La Financiación Electoral de la Política”. San Jose, CAPEL, Madrid, 1998.
- 11.-FUENTES DIAZ Vicente. “Los Partidos Políticos en México” Editorial Porrúa, México, 1996.
- 12.-GARCIA CORTARELO, Ramón “Los Partidos Políticos”. Sistema Edicusa, Madrid, 1985.
- 13.-HANS PETERS, Shneider, “Problemas Actuales de la Financiación los Partidos” Revista de las Cortes Generales, Madrid, numero 76, año 1999.
- 14.-HERBERT, Alexander. “Aspectos Jurídicos del Financiamiento de los Partidos Políticos”. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1993.
- 15.-HORN HANS, Rudolf. “Aspectos Jurídicos del Financiamiento de los Partidos Políticos”. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1993.

16.-JELLINEK, George. “Teoría General del Estado”. Editorial Porrúa, México, 1993.

17.-LASSALE, Jean Pierre. “La Democracia Americana”. París, Armand, colín, 1991.

18.-MORENO, Daniel. “Los Partidos Políticos del México Contemporáneo”. Editorial Pac, México, 1994.

19.- PONCE DE LEON ARMENTA, Luis. “Derecho Político Electoral”. Editorial Porrúa, México 1998.

20.-TRIEPEL, Heinrich. “La Existencia de los Partidos Políticos”. Berlín, 1948.

21.-WEBER, Max. “Economía y Sociedad”. Esbozo de Sociología Comprensiva, Editorial F.C.E., México, 1994.

## **LEGISLACIÓN.**

1.-CONSTITUCION POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

2.-CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.

3.-CODIGO ELECTORAL DEL ESTADO DEL DISTRITO FEDERAL.

4.-CODIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ.

5.-CODIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE VERACRUZ-LLAVE.

6.-CODIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE MEXICO.