



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO



**EL FINANCIAMIENTO Y LA FISCALIZACIÓN
DE LOS PARTIDOS POLITICOS EN MÉXICO.**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

ALEJANDRO PAZ MUÑOZCANO

ASESOR:

LIC. ROSA MA. GUTIERREZ ROSAS

MÉXICO, D.F.

2004



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.

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA



INSTITUTO NACIONAL
DE ESTADÍSTICA Y
CENSO

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E**

Muy Distinguido Señor Director:

El alumno **PAZ MUÑOZCANO ALEJANDRO**, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "**EL FINANCIAMIENTO Y LA FISCALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO**", bajo la dirección del suscrito y de la **Lic. Rosa Ma. Gutiérrez Rosas**, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

La Lic. Gutiérrez Rosas, en oficio de fecha 1º de abril de 2004, me manifiesta haber aprobado la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento, suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, 25 de abril de 2004.

[Firma manuscrita]



**DR. FRANCISCO J. TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO
FACULTAD DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquel en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad

*lrm.

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

NOMBRE: Alejandra Paz Muñozcano

FECHA: 11 Mayo 2004

FIRMA: *[Firma manuscrita]*



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.
P R E S E N T E**

Distinguido Doctor:


Con toda atención me permito informar a usted que he revisado y asesorado completa y satisfactoriamente la monografía intitulada "EL FINANCIAMIENTO Y LA FISCALIZACION DE LOS PARTIDOS POLITICOS EN MEXICO", que presenta el pasante en Derecho **C. PAZ MUÑOZCANO ALEJANDRO**.

La tesis de referencia reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

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

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., a los 10 días del mes de Mayo de 2004.

Rosa Ma. Gutiérrez
Lic. Rosa Ma. Gutiérrez
Profesora Adscrita al Seminario de
Derecho Constitucional y de Amparo



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
SEM INAR IO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

*Irm.

El esfuerzo de este trabajo está dedicado a:

Díos,
por ser la luz de las velas
que acompañan los profundos
silencios de reflexión.

Mamá,
por su pasión al estudio,
al conocimiento y a la vida.

Papá,
por su pasión al ejercicio de la profesión
y tu calidad como padre y ser humano.

Flor,
por su dedicación,
tenacidad y entrega.

René, por su ejemplo,
hermandad y eterna alegría.

Lolis y Salvador,
por su entrega, cercanía y cariño.

Salvador, Bernardo y Roberto,
por su abrazo y lo fraterno de su presencia.

Tío Luis,
por sus desvelos,
remedios y amor incondicional.

Ernesto, Xoch, Lola, Mariana, José y Omar,
por su agradable compañía.

la memoria de mis abuelos:

Angelina
Dolores
Manuel
Humberto

Pauline,
por su cálida sonrisa y el aliento de sus palabras.
¡Solo falta tiempo!

Mis amigos, en especial a:

Juan, José, Gon, Zuco, David, Mach, Toño, Luis,
Dave, Bronco, Gabit, Rana, Dora, Ana Pau y Ana Lau,

por la oportunidad de compartir con ustedes
momentos tan trascendentes e importantes en mi vida.

Siete Días, Siloé y "Compadres",
por los encuentros, las pláticas y las "Buenas Noches".

Adri, G. Cortés, Edgar y Pau, Chuck, Karim,
Rena, Karam, Sommerz, Pau y Clau,
por sus sabios consejos y sinceridad.

la Lic. Silvia Puebla,
por su ejemplo de lucha.

el Lic. Ricardo Herrera,
por su insistencia y estudio.

el Ing. Pablo González,
por su amistad e ingenio.

Fernando Cavia,
por su disposición y ayuda.

el Dr. Francisco Venegas Trejo,
por la oportunidad.

la Lic. Rosa María Gutiérrez Rosas,
por su tiempo y por creer en este proyecto.

la C. P. Elia Macedo,
por su confianza y entereza.

la Lic. Luz María Albarrán,
por su apoyo.

la UNAM,
por las experiencias tan enriquecedoras.

México,
por su despertar.

todos ustedes. por acompañarme a lo largo de este camino. les prometo que esto es solo
el comienzo.



ÍNDICE

El Financiamiento y la Fiscalización de los Partidos Políticos en México

INTRODUCCIÓN	i
CAPÍTULO I	
GENERALIDADES	1
1.1 La Democracia	1
1.2 Los Partidos Políticos	7
1.3 Las Prerrogativas de los Partidos Políticos	13
1.4 El Financiamiento Público	16
1.5 La Fiscalización	24
CAPÍTULO II	
ANTECEDENTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	27
2.1 Orígenes y Evolución	27
2.2 Estructura y Funcionamiento	33
2.3 Sistema de Partidos	38
2.3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917	41
2.3.2 Ley Electoral Federal de 1946	43
2.3.3 Ley Federal Electoral de 1951	44
2.3.4 Ley Federal Electoral de 1973	46
2.3.5 Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977	47
2.3.6 Código Federal Electoral de 1987	51
2.3.7 Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990	53
2.3.7.1 Reformas de 1993	56

2.3.8	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1994	58
2.3.8.1	Reformas de 1996	59
2.3.8.2	Reformas de 2002	64
2.3.8.3	Reformas de 2003	73

CAPÍTULO III FINANCIAMIENTO Y FISCALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL DERECHO COMPARADO

		74
3.1	Alemania	75
3.2	Chile	85
3.3	España	94
3.4	Estados Unidos	107

CAPÍTULO IV FINANCIAMIENTO Y FISCALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO

		120
4.1	Gastos de los Recursos de los Partidos Políticos	120
4.2	El Costo del Voto	125
	Cuadro A	130
	Cuadro B	134
4.3	Rendición de Cuentas	138
4.3.1	Órganos Responsables del Financiamiento de los Partidos Políticos	141
4.3.2	Presentación de Informes	146
	4.3.2.1 Registro de los Ingresos y Egresos	150
	4.3.2.2 Informes Anuales	157
	4.3.2.3 Informes de Campaña	160
	4.3.2.4 Informes Especiales	163
4.4	Supervisión del Financiamiento de los Partidos Políticos	164
4.5	Autoridades de Fiscalización	166
4.5.1	Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Agrupaciones Políticas del Instituto Federal Electoral	167

4.5.2	Auxiliares	172
4.5.2.1	Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral	172
4.5.2.2	Dirección de Análisis de Informes Anuales y Gastos de Campaña	174
4.6	Procedimiento de Fiscalización	175
4.6.1	Revisión	175
4.6.2	Dictamen	181
4.6.3	Proyecto de Resolución	183
4.6.4	Difusión Pública	184
4.7	Sanciones	185
CONSIDERACIONES FINALES		191
Conclusiones		191
Propuestas		194
BIBLIOGRAFÍA		206



INTRODUCCIÓN

México, en la actualidad, se encuentra tan cerca y tan lejos de conciliar la creación de normas que nos aproximen a una adecuada vida democrática. No hay acuerdos, innovaciones ni propuestas y todo eso, en conjunto, hace menos visible la posibilidad de un panorama fértil para el desarrollo pertinaz de las buenas intenciones de algunos por mejorar las condiciones de este país. Esta realidad ha provocado la creación de una organización plural, en el amplio sentido de la palabra, por medio de la cual se inicie una vida política distinta a la que en años anteriores se gestó. Es cuestión de tiempo crear una conciencia comunitaria que evite el engaño en ideales falsos y temporales. Es decir, en nuestro país, de unos años a la fecha, la vida democrática dio un vuelco espectacular, y se abandonaron los aspectos conservadores y paternalistas del gobierno que durante tanto tiempo imperaron.

La participación ciudadana se ha tornado cada vez más abierta y, por tanto, más peligrosa y determinante, puesto que en sus manos está el destino de la nación.

No es una historia que surja de manera reciente. Desde el principio de la existencia del hombre, las contiendas partieron de un punto básico: satisfacer necesidades urgentes de un grupo de personas, más tarde de una población. Por tal motivo, siempre ha existido la necesidad de luchar unos contra otros por el poder, que conlleva el ejercicio de un liderazgo y la toma de decisiones. Los medios para lograrlo han sido diversos, pero el fin siempre ha sido el mismo.

El factor determinante para obtener el poder dejó de ser la fuerza física, y hoy prevalece la capacidad económica que se tenga para alcanzarlo. Este logro se debe a la intervención inmediata y directa de las instituciones creadas por el hombre, ya que a través de ellas es como se regula, de manera condicionante, no solo la vida de la colectividad sino del gobierno, empresas, asociaciones y de todos aquellos entes que requieren de una estructura orgánica donde existan medios jerárquicos para realizar algún trabajo.



Hoy, más que nunca, representa un reto, una tentación, una ventaja y una jugosa ganancia llegar al poder, porque de esa manera resulta más fácil penetrar a la mayor parte de los sectores, principalmente al profesional.

Para lograrlo, el Estado mexicano y los sistemas internacionales han adoptado la idea de la fundamental participación estatal en las finanzas de los aparatos electorales, permitiendo a los ciudadanos la posibilidad de acceder a medios de lucha por el poder.

El Estado sugiere un equilibrio entre los partidos políticos para que la ciudadanía exija se les tome en cuenta y conozca a las personas que fungirán como sus próximos representantes. Para un mayor control en la ejecución de las mismas luchas, el Estado se ha visto obligado a proporcionar apoyo económico a las organizaciones políticas y actuar como un promotor de todos y cada uno de ellos para establecer condiciones de equidad, libertad y periodicidad en las llamadas elecciones. La manera como se accede a estos niveles de alta jerarquía es a través de la creación y sustento de partidos políticos.

Querer medir la riqueza al alcance del ser humano no se centra en sus ideales como persona, ni mucho menos en sus valores, sino en la capacidad económica de que disponga. Podemos decir de manera concreta que hoy en día, para su justa aplicación, existe un abuso desmedido en el destino de estos recursos por parte del gobierno y de la gente que comanda estas instituciones.

Si parafraseamos a Justiniano, cuando sostiene que la justicia es dar a cada quien lo suyo, podemos afirmar que aquí esta justicia no se distribuye de acuerdo a las necesidades que existen en nuestro país. Lamentablemente México es una nación con múltiples carencias y a bien seguro, la mayor de ellas, es la falta de conciencia. La gente se ha preocupado por explotar y enriquecerse a costa de los demás en lugar de ver por el bien común de todos. En otras palabras, existe una corrupción y un enriquecimiento desmedido de determinadas personas a costa de las ventajas que concede el Estado. No es la excepción el "Financiamiento público de los partidos políticos" y mucho menos la "Fiscalización de los recursos de los partidos políticos".

La obtención y el destino de recursos de los partidos políticos, no es la adecuada y mucho menos se hace en condiciones modestas y racionales. Existen partidos políticos que nacen con recursos económicos excesivos, de tal manera que, en lugar de verlos como posibilidad de cambio, de plasmar ideales, valores y conseguir metas, se les consideran negocios redituables. Es, en estos casos, donde debe imperar la cordura y el orden para la adecuada distribución de las aportaciones, a fin de evitar el desmedido dispendio por todos conocido. No es necesaria la aportación económica del gobierno mexicano a una pugna entre partidos políticos cada vez más degradada, baja, absurda y denigrante para los ciudadanos, sino que los recursos del país deben cubrir necesidades elementales que prioritariamente resuelvan entre otras cosas, la pobreza, el hambre, la salud y la seguridad pública.

Es la situación actual del país, el futuro político cada vez más incierto y la condición precaria de la mayoría de los mexicanos que se ubican por debajo de las riquezas de unos cuantos, lo que nos lleva a la reflexión estrictamente legal de este trabajo.

El debate se centra en determinar el origen de los fondos, el monto de los mismos y las razones o fines por los cuales se hacen esos aportes. La falta de límites de gastos electorales aunada a la circunstancia de que generalmente son pocos los políticos que tienen acceso a enormes cantidades de dinero, conlleva el peligro de que las personas o grupos con grandes recursos económicos sean los que en principio, debido precisamente al poder económico, estén en mayores condiciones para ganar las elecciones y ejercer el poder.

Esta situación no es en sí misma antiética ni corrupta, pero sí con toda seguridad podemos calificarla como injusta y no deseable para el funcionamiento de un auténtico sistema democrático ni para el desarrollo de una competencia electoral con condiciones de equidad entre los diferentes actores políticos. Existe la hipótesis generalizada de que a mayor disposición, por parte de los candidatos, de medios financieros, mayor probabilidad de éxito electoral. La propuesta que planteo en esta tesis contradice parte de estas ideas pero incluye una disminución en las aportaciones económicas y la rendición transparente de las aplicaciones



que éstos efectúen en sus actividades, porque considero que solo de esta manera podrá generarse un mayor desarrollo y bienestar en nuestro país.

Es ahora y no mañana cuando debemos darle continuidad a los proyectos que se comienzan. Se ha iniciado la reforma electoral y no hay marcha atrás. La gente se encuentra abatida, preocupada y al borde de su extrema tolerancia debido al caos civil, político y económico que predomina. No hay mayor ignorancia que la que se promueve y de la que se hacen halagos. Por ende, la justa aplicación del derecho y de sus instituciones es necesaria. El tiempo está encima, sólo se tiene que hacer lo que desde un principio se debió de haber hecho: asegurar el debido cumplimiento del estado de derecho.

CAPÍTULO I

Generalidades

1.1 La Democracia.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 40 señala:

"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República Representativa, Democrática, Federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental."

De este articulado interesan dos palabras que van a ser la base para el planteamiento del problema. Por un lado, el que México sea una República "Representativa" y, por el otro, que sea una República "Democrática".

Al considerar a México como una República "Representativa", se hace alusión a que representa la voluntad del pueblo mexicano en su totalidad o de manera colectiva, es decir, que por ser reducido el número de personas que van a ejercer el poder, ellas van a representar si no a la totalidad, sí a la mayoría de la gente al momento de tomar decisiones.

Eduardo Castellanos dice que la representación: *"supone que todos los ciudadanos en igualdad de derecho activo y pasivo de voto, pueden elegir o ser electos libremente, en condiciones justas que impliquen la aceptación de los resultados de la elección al interior del grupo social así representado."*¹ Mientras tanto para Norberto Bobbio en términos generales esta expresión significa: *"que las deliberaciones colectivas, es decir, las deliberaciones que involucran a toda la colectividad, no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para este fin."*² La representación se vuelve determinante

¹ CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo. Derecho Electoral en México. Introducción General. 1ª edición. México. Editorial Trillas. 2003, p. 18.

² BOBBIO, Norberto. El Futuro de la Democracia. 3ª edición. México. Fondo de Cultura Económica. 2003, p. 52.

para la toma de decisiones y la repercusión que ellas tienen. Solo unos cuantos van a decidir para beneficio o perjuicio de la colectividad.

El mismo autor también la considera una República "Democrática", porque *"La democracia, en cuanto contrapuesta a todas las formas de gobierno autocrático, es considerarla caracterizada por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos."*³ La democracia, entonces, establece los parámetros de la representación.

Para Alberto del Castillo del Valle, *"la democracia es la participación del pueblo en los asuntos públicos, a fin de que se tomen las medidas adecuadas en cada caso concreto."*⁴, mientras que para Eduardo Castellanos es: *"El proceso de organización social caracterizado por los principios de libertad, igualdad y justicia, en el acceso y elección de los satisfactores que requieren los miembros de ese grupo social."*⁵

Con base en los anteriores conceptos podemos afirmar que esta democracia se complementa por ciertas características que le van a dar su unidad y la van a hacer diferente a las otras formas de gobierno. En efecto, al momento de actuar sin presiones, con una misma calidad de todos los sujetos y sobre todo con respeto al espacio y las ideas de los demás, entonces se cumplimenta el objeto de la democracia, que será la participación de toda la ciudadanía en la vida política de un país, en este caso: de México.

Diego Valadés opina que: *"Hoy la democracia no puede ser concebida como sistema de exclusiones sino de inclusiones. Los derechos mayoritarios no se nutren de conculcar a los minoritarios. En una democracia la relación política es estrictamente sinalagmática: por ambas partes de la relación hay derechos y obligaciones."*⁶ Actualmente existe un nivel de responsabilidad alto e importante entre la sociedad y el Estado mismo, pues sólo así puede ver consolidada la

³ BOBBIO, Norberto. *Op. Cit.*, p. 24.

⁴ DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto. *Derecho Electoral Mexicano*, S/e. México. Editorial Centro Universitario Allende. 2003, p. 22.

⁵ CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo. *Formas de gobierno y sistemas electorales en México*, S/e. México. Editorial Centro de Investigación Científica Ing. Jorge L. Tamayo. Tomo I. 1812-1840. 1996, p. 427.

⁶ VALADÉS, Diego. *Constitución y Política*, 2ª edición. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México. Serie G: Estudios Doctrinales. No. 109. 1994, pp. 23-24.

representación que se pretende. Esta relación es bilateral porque al mismo tiempo que exigen son exigidos a cumplir y a responsabilizarse. Además, esta democracia que plantea Diego Valadés es integral, porque no excluye en ningún momento a las minorías, sino que las incluye y complementa en una representación más amplia.

La democracia puede tener diversas acotaciones y características; la que más se acerca a nuestro tema se conoce como "Democracia política", y consiste en una forma de gobierno donde se confiere el poder del pueblo, por el pueblo y para el pueblo según palabras de Abraham Lincoln. Por otro lado, esta misma democracia política según Alberto del Castillo del Valle es esa forma de gobierno en que *"algunos cargos públicos son conferidos por el pueblo a favor de personas que han sido electas popularmente y, de esa manera, el pueblo (los ciudadanos) interviene en las decisiones políticas fundamentales ya sea en forma directa o indirecta."*⁷ Esta democracia política tiene las siguientes características relevantes:

1. Es el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo.
2. Tiene su sustento en la soberanía popular, esto es el pueblo votante o la ciudadanía.
3. La elección es su principal herramienta, ya que permite a la ciudadanía decidir qué persona ha de ocupar tal o cual cargo.
4. Reconoce los derechos de las mayorías y de las minorías.
5. Sostiene la posibilidad de la alternancia al poder, de escoger entre diferentes vías.

José Natividad González Parás afirma que *"por eso la democracia está vinculada con los partidos políticos, las elecciones periódicas y el sufragio, porque es también y de manera muy importante un proceso orientado a darle forma y contenido a la representación del pueblo, a la representación nacional."*⁸

Para ser más concretos, algo que guarda relación con la "Representatividad" es lo que compone a la Democracia Política, dividida en

⁷ DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto. *Op. Cit.*, p. 22.

⁸ GONZÁLEZ PARÁS, José Natividad. *Una Nueva Visión de la Política*, 1ª edición. México. Editorial Océano de México, S. A. de C. V. 2003, p. 31.

Democracia Directa e Indirecta, de acuerdo a la manera en que intervenga el pueblo en las decisiones políticas fundamentales de un país. La democracia directa *“está representada por el gobierno que ejerce directamente el pueblo, cuando éste, en forma inmediata y sin intermediarios, participa en la toma de decisiones públicas fundamentales.”*⁹ O sea, la Democracia Directa es aquella que se presenta cuando la población de dichos Estados es relativamente pequeña o mínima. Una forma de democracia directa se da a través de las elecciones y cuando se practica un plebiscito o un referéndum. La Democracia Directa es difícil que se lleve a cabo en nuestros días, sobre todo si dichos Estados cuentan con un gran número de ciudadanos. La relación deja de ser directa y estrecha entre los ciudadanos y se convierte en democracia indirecta.

A su vez, la democracia indirecta *“es la forma de presentarse del gobierno del Estado, a través de la participación de los ciudadanos por conducto de sus representantes (servidores públicos que son electos por el pueblo mismo, para que intervengan en la toma de decisiones públicas), por ser imposible que toda la población asista a los actos en que se tomen las decisiones fundamentales.”*¹⁰ México es un ejemplo de esta democracia indirecta por el número de ciudadanos que contiene y por la gran extensión territorial que lo compone. Mediante la democracia indirecta se delega a un número determinado de ciudadanos la responsabilidad de representar al pueblo mexicano en la toma de decisiones.

Por tal motivo los temas de “Representatividad” y “Democracia” son importantes porque uno de los fines concretos de la Democracia es ejercer el poder. Quienes ejercen el poder lo hacen en representación del pueblo mexicano.

Diego Valadés comenta: *“el sistema electoral mexicano, además, ha hecho frente a un problema esencial de la democracia representativa: la asignación de posiciones en el Congreso de una manera tal que refleje la composición de las fuerzas políticas que actúan en la sociedad.”*¹¹ La democracia representativa enfrenta el problema de reflejar la opinión de todas aquellas personas que representa, esto aumenta cuando existe una diversidad de pensamientos e

⁹ DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto. *Op. Cit.*, p. 25.

¹⁰ *Idem.*

¹¹ VALADÉS, Diego. *Op. Cit.*, p. 26.

ideologías y se ve reflejada hoy en día en el aumento de nuevas agrupaciones políticas, que tienen como fin alcanzar el poder.

En resumidas palabras *"la democracia es, pues, el gobierno de todos para beneficio de todos. Pero si todos deben recibir por igual los efectos beneficiosos del gobierno, no es posible, como dijimos en otra ocasión, que en las grandes colectividades modernas participen todos en las funciones del gobierno. De aquí que el pueblo designe como representantes suyos, a los que han de gobernarlo; la participación por igual en la designación de los representantes, y no el gobierno directo del pueblo, es lo que caracteriza a nuestra democracia, cuando el artículo 40 establece como forma de gobierno el régimen representativo."*¹²

Otro tipo de Democracia es la económica. Sin ser tan explícito, José de Jesús Covarrubias Dueñas la define al decir que: *"la democracia es una forma de vida y cuyas aristas son en todos los órdenes de la sociedad, se abarcan todos los espectros, social, económico y político; por ello, la democracia es un sistema de vida, de valores y principios que deben ser inculcados a la niñez desde su más tierna infancia a través de un proceso educativo..."*¹³ Desde este punto de vista la democracia comienza a abarcar cuestiones más amplias que incluyen un sistema de vida, de valores y principios.

El apartado A del artículo 3º de la Constitución establece que la forma como se orientará la educación será de manera democrática y añade que se considera a la democracia de la siguiente manera:

"...no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo."

Al respecto Eduardo Castellanos Hernández sostiene que *"la democracia tiene un aspecto formal y un aspecto sustantivo. En el primero, se trata de un conjunto de reglas de procedimiento para la toma de decisiones, una*

¹² TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 32ª edición. México. Editorial Porrúa, S. A., 1998, p. 98.

¹³ COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús. Derecho Constitucional Electoral. 3ª edición. México. Editorial Porrúa, S. A., 2003, p. 45.

de las cuales y sin duda la más importante, es la integración de la clase gobernante, es decir, un Gobierno elegido por el pueblo. En tanto que la democracia sustantiva puede ser considerada como un Gobierno elegido para el pueblo, precisamente en el sentido propuesto en la fórmula del artículo 3º constitucional y en la nuestra.”¹⁴ Esto complementa a la definición de la democracia política, ya que abarca cosas más tangibles como es procurar el bienestar colectivo y social, tomando en cuenta la necesidad de una representación.

Existe un tercer tipo de Democracia, que va muy de la mano de la democracia económica y es conocida como la democracia social. Ésta se concibe como la democracia que está implícita en la regulación de instituciones de asistencia médica, vivienda, alimenticias, educativas y que de una u otra manera le otorga beneficios de carácter social al pueblo mexicano.

Para acceder a esta democracia política, económica y social en México, es necesario, utilizar algún medio que represente los intereses de la gente o del pueblo, y estos medios son conocidos como partidos políticos.

Entonces, se explica la relevancia de estas agrupaciones políticas, pues *“en la democracia pluralista, los partidos políticos cumplen y deben cumplir funciones fundamentales. Facilitar su constitución e incorporarlos plenamente a los organismos que tienen a su cargo la organización y vigilancia del proceso electoral, es integrar a todas las corrientes de opinión a la dirección del mecanismo que instrumenta y da forma a la soberanía de la nación.*

La democracia descansa en el reconocimiento de la existencia de una variedad natural de posiciones ideológicas y prácticas en lo concerniente a la orientación de los asuntos públicos. El régimen de libertad no sólo debe permitir esta diversidad de actitudes y opiniones sino ofrecerle además los marcos para su expresión y garantizar su desarrollo. La democracia es diálogo, confrontación de opiniones para la integración de los núcleos que definen los valores y objetivos de la comunidad.

¹⁴ CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo. Derecho Electoral en México. Op. Cit., p. 48.

Los partidos políticos deben ser los medios para la acción de esa pluralidad consustancial a la sociedad libre: Las opiniones sin órganos son manifestaciones impotentes. Las opiniones individuales han de concertarse para poder participar en las decisiones colectivas, la confrontación de ideas sólo puede producirse cuando están canalizadas en corrientes estructuradas. Por ello los partidos concurren a la formación de la voluntad política del pueblo.

Son por tanto los partidos instrumentos para la formación del gobierno representativo y a la vez vínculo para la constante comunicación entre los órganos del Estado y las opiniones del cuerpo electoral. El partido que cumple su función define cursos alternativos para la comunidad nacional, sintetizando en sus principios y programas los objetivos de los grupos y de los ciudadanos que represente.”¹⁵ En otras palabras, la democracia se sostiene por la participación de la colectividad, participación canalizada a través de la existencia de grupos conocidos como partidos políticos, los cuales van a representar los intereses de la mayoría.

1.2 Los Partidos Políticos.

“El vocablo “partido”, proviene del verbo latino partire, que significa “dividir”. La palabra, sin embargo, no se incorporó al léxico político sino hasta el siglo XVII, lo que implica no haber pasado a la literatura política directamente del latín.

Por otro lado, al analizar la palabra “partido”, también se hace necesario considerar el término “secta”, derivado del latín secare, que significa cortar o dividir, como un vocablo que está vinculado de manera íntima a la palabra “partido”, y que, por ende, también debe examinarse.

El vocablo secare apareció en el horizonte lingüístico antes que partire. Y debido a que tenía un significado muy similar a este último término, la palabra “partido” fue utilizada en forma más suelta e imprecisa. Ahora bien, el vocablo “partido” significaba, en la época referida, fundamentalmente “parte”, palabra, que en si misma, no necesariamente implica una carga negativa. Posteriormente, el

¹⁵ Legislación Electoral Mexicana 1812-1973. S/e. México. Publicación del Diario Oficial. Secretaría de Gobernación. 1973, p. XXXVI.

término "parte" surge en el francés como *partager*, que significa *compartir*, y pasa al inglés como *partaking* (*participación*).

Posteriormente, cuando "parte" se convierte en "partido", el término se vuelve ambiguo y significa -como derivación de *partire*- "dividir", pero, por otro lado, también significa "compartir", como consecuencia de la vinculación con "participación".

Ahora bien, el anterior panorama lingüístico se complicó aún más, cuando la palabra "secta" empezó a caer en desuso, mientras que "partido" se consolidaba en el lenguaje político. De esta manera, durante el siglo XVII, el vocablo "secta" se vinculó con la religión. Por esto, la palabra *partido* adquirió -en parte y gradualmente- el significado que antiguamente tenía la palabra "secta". Esto vino a fortalecer la asociación del término *partido* con la idea de ruptura y de partición, concepto que sí tiene una carga de significado negativo." ¹⁶ A mi forma de ver el término "partido político" en la actualidad hace referencia a una parte, como fue en un principio, de una idea o un objetivo preciso.

"La noción de lo que es un partido político es esencialmente un concepto moderno debido a las características esenciales de los partidos políticos, como son, entre otras: a) una organización permanente, completa e independiente, b) una voluntad para ejercer el poder, y c) una búsqueda del apoyo popular para poder conservarlo... El partido político como entidad que reúne las características arriba citadas, surge sólo en las primeras décadas del siglo XIX, no antes, de ahí precisamente su modernidad." ¹⁷ En la antigüedad hubo casos que reunieran alguna o algunas de estas características, pero ninguna que juntara las tres características, y es hasta el siglo XIX cuando se comienzan a establecer agrupaciones con estas características.

Max Weber nos da una definición de los partidos políticos que surgen a partir del siglo XIX y señala ciertas características al decir que "son formas de socialización que, descansando en un reclutamiento formalmente libre, tienen por fin proporcionar a sus dirigentes dentro de su asociación y otorgar por este medio

¹⁶ Citado por ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José de. *Los Partidos Políticos*. Marco Teórico-Jurídico y las Finanzas de la Política". Serie Doctrina Jurídica. No. 110. 1ª edición. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México. 2002, pp. 55-56.

¹⁷ *Ibidem.*, pp. 57-58.

a sus miembros activos determinadas probabilidades ideales o materiales (la realización de fines objetivos o el logro de ventajas materiales o ambas cosas).”¹⁸

Las características que cabe señalar de la definición de Max Weber son: que exista un “reclutamiento formalmente libre”, ya que esto implica una asociación voluntaria por parte de las personas que integran este partido; y “las determinadas probabilidades”, que nos llevan a creer que éstas tienen fines determinados cuya satisfacción exige el poder mismo. Además, las “ciertas probabilidades” son tanto ideales como materiales y puede ser que se presenten con la misma proporción. Ahora bien es importante recalcar que esta definición sostiene que las personas beneficiadas al pertenecer a dicha asociación son sus dirigentes y los miembros activos de los mismos, cuando los primeros beneficiados deberían de ser los que conformen la colectividad y no unos cuantos.

Maurice Duverger afirma que: “los partidos políticos constituyeron una institución esencial de los regímenes liberales. No previstos por el modelo democrático, nacieron y se desarrollaron al mismo tiempo que las elecciones y la representación”¹⁹ Posteriormente, el modelo democrático los retoma y los hace suyos. Aquí es donde surge la relación directa entre la democracia, la representatividad y los partidos políticos.

Según Jesús López Serrano los partidos políticos son: “las entidades legalmente reconocidas por el actual régimen para acceder a los puestos de representación popular mediante el sufragio universal.”²⁰ Agrega que: “desde el punto de vista institucional los partidos políticos son organizaciones para la expresión de la sociedad; es decir, los canales adecuados para equilibrar los mecanismos en los cuales está inmersa la propia sociedad y el sistema político.”²¹ Sin ir más allá, los partidos políticos son esa representación de los intereses de la gente para poder acceder al poder.

¹⁸ WEBER, Max. *Economía y Sociedad*, 2ª edición. México. Fondo de Cultura Económica. Vol. I. 1994, p. 228.

¹⁹ DUVERGER, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. 6ª edición. México. Ariel Ciencia Política. 1992, p. 85.

²⁰ LÓPEZ SERRANO, Jesús. *Fuentes de Financiamiento para los Partidos Políticos en México*. Revista de Estudios Políticos. 4ta. Época. Núm. 20. Enero-Abril, 1999. México, Distrito Federal, p.187.

²¹ *Idem*.

Alberto del Castillo considera que: *“un partido político es un ente jurídico que se crea a través de la asociación de personas físicas que tienen la condición de ciudadanos, persiguiendo determinados fines y ciertos lineamientos e ideales comunes, con una plataforma político-social. El partido político es una persona moral de Derecho político o electoral, que adquiere la calidad de gobernado frente a los órganos de gobierno del Estado.”*²² Así, se crea una asociación de ciudadanos representados por una persona moral.

John Bailey opina: *“las funciones de los partidos son obvias, lo más importante es conectar las elites con las masas; lograr una conexión electoral y formar equipos para gobernar. Pero hay una serie de funciones esenciales de los partidos; por ejemplo reclutar jóvenes, socializar, educar políticos, estructurar votos, estructurar el gobierno.”*²³ Llama la atención que no dejan de ser incluyentes y establecen una conexión entre quienes detentan el poder y quienes son representados.

Los partidos tienen objetivos, y el primordial es llegar a la gente, al pueblo, a las masas como bien comenta John Bailey. Este acercamiento con la gente lo va a lograr a través de la formulación de una declaración de principios, un programa de acción y los estatutos correspondientes; de esta manera la gente se podrá identificar con el partido que mejor le convenga a sus intereses o a sus afinidades.

La concepción que se tiene de un partido se fortalece a través de los años, porque es una institución que desde su creación ha evolucionado hasta lo que hoy conocemos como partido político. Así, Manuel Martínez Sospedra argumenta que en la actualidad *“el partido político nace como consecuencia necesaria de las instituciones representativas y de las elecciones con un cuerpo electoral amplio, estando su desarrollo, en las etapas iniciales, estrechamente ligado a la progresiva ampliación del sufragio.”*²⁴ Como consecuencia se ajusta directamente al sistema que impera en el país donde nace pero sobrevive de la participación que mediante votos ejerza la colectividad.

²² DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto. *Op. Cit.*, p. 71.

²³ BAILEY, John. *Perspectivas Comparadas del Financiamiento de las Campañas y Democratización*. Verto en: *Aspectos Jurídicos del Financiamiento de los Partidos Políticos*. S/e. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México. 1993, p. 14.

²⁴ MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel. *Introducción a los Partidos Políticos*. 1ª edición. España. Editorial Ariel Derecho. 1996, p. 16.

Dentro de esta misma evolución, Ramón Cotarelo afirma que *"a lo largo de la etapa de la segunda posguerra se ha venido sosteniendo que los partidos políticos son consubstanciales a la democracia, de forma que aquéllos no son posible sin ésta ni ésta sin aquéllos."*²⁵ Es decir, la importancia que tienen los partidos políticos dentro de la democracia y el rol que juegan en ella se vuelve imprescindible, por ser uno de los medios para que la misma se renueve y se mantenga viva.

Diego Renato Salazar asevera que un partido político *"es la organización de personas que con un programa determinado tratan de implantarlo desde el gobierno. Los partidos políticos son los canales más importantes de expresión colectiva, y el juego de los mismos produce el movimiento general de las colectividades a favor o en contra de un gobierno."*²⁶ Se observan los diferentes puntos de vista y los intereses que persiguen los partidos políticos pues no dejan de ser los canales de expresión colectiva más importantes en un país.

A su vez, los partidos políticos no siempre son aceptados por parte de la sociedad. Al respecto Rafael Segovia Canosa considera que el papel de los partidos políticos es visto *"en términos generales, como el de maquinarias político-electorales que salen de periodos prolongados de hibernación al acercarse las elecciones."*²⁷ Esto se debe al interés primordial que tienen en el fondo: acceder al poder. Coincidentemente cuando no son tiempos de elecciones la mayoría de los partidos desaparecen del escenario político y no se vuelve a saber de ellos hasta las siguientes elecciones; esta es una de sus características negativas.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 41, fracción I establece que

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

²⁵ COTARELO, Ramón. *Partidos Políticos y Democracia*. Verlo en: *Aspectos Jurídicos del Financiamiento de los Partidos Políticos*. Op. Cit., p. 21.

²⁶ RENATO SALAZAR, Diego. *Diccionario de Derecho Político y Constitucional*. 1ª edición. Colombia. Ediciones Librería del Profesional. 1987, p. 142.

²⁷ SEGOVIA CANOSA, Rafael. *Diez años de Política Nacional*. Revista Encuentro. Año 2. Núm. 3. Abril-Junio. 1999. México, Distrito Federal, p. 7.

tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.”

Con esto se establece la calidad de entidades de interés público. Es decir, sólo a través de los partidos, los ciudadanos podrán aspirar a asumir algún cargo de elección popular. Al respecto Manuel Martínez Sospedra opina: *“los partidos necesitan de una determinada concepción del interés público, entendido como algo cuya definición es alcanzable primordialmente mediante el debate, exigiendo éste posiciones diferenciadas, pues tal es el supuesto para que aparezca un espacio social abierto a los partidos políticos...”*²⁸ Ya que sin ellos no se podrá debatir ni mucho menos se podrá crear un espacio apropiado de expresión por parte de la sociedad.

El mismo artículo 41 Constitucional continúa diciendo que:

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

En el artículo citado queda establecida la finalidad que tienen los partidos políticos dentro de la vida democrática de México, y consiste en la obligación de promover la participación del pueblo en la vida democrática del país y con ello todos los efectos que trae consigo. Al respecto alude Hermilo Herrerón Silva y dice: *“Esta definición constitucional de los partidos políticos es muy acertada al conceptuarlos como organizaciones de ciudadanos que tienen como fin: a) Promover la participación del pueblo en la vida democrática, b) Contribuir a la integración de la representación nacional, c) Hacer posible su acceso al ejercicio del poder público mediante el sufragio. Todo ello significa que los partidos políticos*

²⁸ MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel. Op. Cit., p. 16.

tratan de realizar el ideal de la democracia, el cual persigue que los sujetos del orden jurídico sean a su vez quienes lo elaboren.”²⁹

Dicha disposición nos preocupa debido a que en la actualidad lo menos que hacen los partidos políticos es generar la participación del pueblo en la vida democrática, tal es el caso de un mayor costo del voto por la escasa afluencia de gente a las urnas. Además, su nacimiento genera más divisiones, lo cual rompe con la idea de una integración de representación nacional y hace menos posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, ya que son pocos los beneficiados y favorecidos.

Con base en lo anterior concluimos afirmando que los partidos políticos actúan como el motor de la democracia actual. Es decir, son el medio por el cual se puede originar la participación social de la gente en un determinado país.

1.3 Las Prerrogativas de los Partidos Políticos.

Martín Alonso define a los recursos como aquéllos *“bienes o medios de vida. Los elementos de que dispone una comunidad para acudir a una necesidad o emprender algo.”³⁰* Los recursos van a ser los medios a través de los cuales los partidos políticos se dan a conocer y esto es uno de los fines primordiales de los mismos. La obtención de recursos o bienes con los cuales solventan sus acciones, gastos y nóminas es indispensable al hablar de partidos políticos. Los recursos, por lo tanto, son inminentes para que los partidos políticos tengan acceso a la contienda por el poder y al ejercicio de sus actividades permanentes.

El fundamento constitucional respecto a las prerrogativas de los partidos políticos, lo encontramos en el artículo 41 en su fracción II, que a la letra establece:

“... Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca

²⁹ HERREJÓN S., Hermilo. La participación política en el Distrito Federal. Verlo en: Temas Electorales. S/e. México. Tribunal Electoral del Distrito Federal. 2001, pp. 95-96.

³⁰ ALONSO, Martín. Diccionario del Español Moderno. España. Editorial Aguilar S. A. de Ediciones. 1981, p. 871.

la misma. Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales...”

Así, la ley federal establece tanto los medios de comunicación de que disponen los partidos políticos, como las formas de financiamiento a través de las cuales se pueden dar a conocer, desempeñar sus actividades y acceder al poder.

Una vez comprendida la naturaleza jurídica de los partidos políticos y la función que desempeñan, en los términos que regula el artículo 41 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales consideramos que los partidos políticos nacionales tienen como prerrogativas principales las siguientes:

*“Tener acceso en forma permanente a la radio y televisión.
Gozar del régimen fiscal que establece el código y las leyes de la materia.
Disfrutar de las franquicias postales y telegráficas que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones, y
Participar del financiamiento público correspondiente para sus actividades.”*

A las primeras tres prerrogativas se les conoce en la doctrina como financiamiento público indirecto y a la cuarta como financiamiento público directo.

Un ejemplo práctico para entender cuál es la diferencia entre el financiamiento público directo y el indirecto nos lo da Patiño Camarena al señalar que *“al regular el financiamiento público el legislador debe prever qué proporción del financiamiento se debe conceder en forma indirecta a través de exenciones y servicios y qué proporción se debe otorgar en forma directa, es decir, en dinero.”*³¹ En síntesis el tipo de financiamiento al que se refieren las primeras tres prerrogativas, se da mediante subvenciones, ayuda y apoyo del Estado como son: tiempo aire en los medios de comunicación; un régimen fiscal especial; y, facilidades para franquicias postales y telegráficas de las cuales pueden percibir recursos para acercarse a la gente que intentan captar. Por el otro

³¹ PATIÑO CAMARENA, Javier. Nuevo Derecho Electoral Mexicano, 6ª edición. México. Editorial Constitucionalista. Instituto Federal Electoral. 2000, p. 352.

lado, el financiamiento público directo se refiere a la intervención inmediata del Estado a través de la aportación de dinero a los partidos políticos.

Además de que los partidos actúan como las maquinarias de la democracia, existen razones que provocan que a los partidos políticos se les concedan ciertas prerrogativas, y es que a través de éstas el Estado transparenta el origen de los recursos, garantiza la independencia de los partidos, establece condiciones adecuadas de equidad en la competencia y evita que se acuda a fuentes ilegítimas de financiamiento.

Los partidos políticos, van a gozar de derechos derivados del Artículo 36 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, entre los cuales están el de participar en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral; formar frentes y coaliciones; participar en las elecciones estatales y municipales: nombrar representantes ante los órganos del Instituto Federal Electoral; ser propietarios, poseedores o administradores sólo de los bienes inmuebles que sean indispensables para el cumplimiento directo e inmediato de sus fines, entre otros. Sin embargo, el señalamiento que en su apartado "c", donde se señala como derecho de los partidos políticos:

"Disfrutar de las prerrogativas y recibir el financiamiento público en los términos del artículo 41 de la Constitución General de la República y de este código, para garantizar que los partidos políticos promuevan la participación del pueblo en la vida democrática, contribuyan a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hagan posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulen y mediante el sufragio universal libre, secreto y directo."

Dentro de estos derechos y fines de los partidos políticos no se encuentra evidentemente el "ánimo de lucro", por lo que resultará muy difícil que una persona moral de ese tipo pueda tener recursos económicos suficientes para alcanzar sus objetivos, más cuando no puede solventar sus propios gastos y carece de soporte financiero. Es por ello que ante la inminente necesidad de que exista participación ciudadana en los procesos electorales, esos partidos políticos van a recibir

financiamiento del Estado junto con otros beneficios. Entonces se establece la razón legal del financiamiento público dirigido a los partidos políticos.

1.4 El Financiamiento Público.

Si mencionamos las Prerrogativas de los Partidos Políticos, entonces es fundamental hablar sobre el "Financiamiento" y la "Fiscalización" de los Partidos Políticos. En principio, es necesario entender al "Financiamiento" como una modalidad de apoyo o ayuda otorgada a esas agrupaciones políticas, para que puedan cumplir su tarea como representantes de la opinión pública dentro de la vida democrática de México. La "Fiscalización", en cambio, puede verse como la obligación de los partidos de rendir cuentas de sus acciones a la autoridad cuando ésta las requiera.

Alfredo Salgado Loyo dice que: *"En síntesis, para ofrecer a sus 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 de sus actividades."*³²

El Financiamiento es *"la acción y el efecto de financiar."*³³ Esto nos lleva a la definición de financiar la cual se interpreta como *"el aportar el dinero que se necesita para una empresa, ya sea sufragar los gastos de una obra, institución, actividad, etc."*³⁴ Quien aporte este dinero será el Estado, mientras que aquellos que generen dichas posibilidades será la colectividad.

¿Cómo puede justificarse este financiamiento o de dónde surge? La respuesta nos la da Félix Marín Leiva: *"El financiamiento de los partidos se justifica por la necesidad que tienen sus candidatos de contar con los medios necesarios para poder competir en igualdad de condiciones por la victoria electoral y, además, para poder mantener la estructura y organización de estos partidos en*

³² SALGADO L., Alfredo. El Financiamiento Público de los Partidos Políticos. Verlo en: Dineros y Partidos, 1ª edición. México. Nuevo Horizonte Editores, S. A. de C. V., 1993, pp. 157-158.

³³ PALOMAR DE MIGUEL, Juan. Diccionario para Juristas. 1ª edición. México. Editorial Porrúa, S. A., Tomo I. 2000, p. 692.

³⁴ *Idem*.

los periodos de inactividad electoral.”³⁵ Por lo tanto, no es posible concebir el ejercicio de la política sin dinero, esto es una realidad.

Jorge Mario García Laguardia comenta que en su origen “los partidos se constituyen como asociaciones de ciudadanos sin ninguna intervención del Estado, y en este caso no existe ni se conciben regulaciones sobre su financiamiento. Pero al constitucionalizarse y establecer una relación con el Estado, la consecuencia natural es la regulación sobre diferentes cuestiones, entre ellas el financiamiento.”³⁶ El vínculo directo entre el Estado y los partidos políticos se establece cuando el Estado asigna ciertas tareas a los partidos asumiendo la responsabilidad de coadyuvar a los mismos con el fin de cumplir de manera efectiva con lo asignado. Con el establecimiento de estos derechos y obligaciones se comienza a dar una relación más estrecha entre el Estado, la ciudadanía y los partidos políticos.

Manuel Barquín Álvarez considera que “este financiamiento como tal persigue un objeto y debe de ser concreto.”³⁷ Es aquí donde se debe de tener cuidado para no optar por un análisis político y dejar el análisis crítico y constructivo que propongo. De la misma manera, continua diciendo que “el tema del Financiamiento a los partidos 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 disminución de las desventajas materiales de tales actores políticos. 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 interesados, sean públicos o privados.”³⁸ Según la doctrina, la anterior opinión se entiende como la herramienta que genera una contienda más pareja, y que poco a poco disminuye

³⁵ MARÍN L., Félix. Financiamiento y Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en España, Verlo en: Administración y Financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI, “Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral”. 1ª edición. México. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie Doctrina Jurídica. Núm. 13. Tomo II. 1999, p.551.

³⁶ GARCÍA L., Jorge Mario. Dinero y Política. La cuadratura del círculo de la democracia en América Latina. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Nueva Serie, Año XXXIII, Núm. 99, Septiembre- Diciembre, 2000. México, Distrito Federal, pp. 1071-1072.

³⁷ BARQUÍN A., Manuel. Una Propuesta Razonada e Imparcial en torno al Financiamiento a los Partidos Políticos en México. Verlo en: Aspectos Jurídicos del Financiamiento de los Partidos Políticos. Op. Cit., p. 132.

³⁸ *Idem*.

las desventajas no intelectuales sino materiales que se dan a través de la lucha de los grupos políticos por el poder. El acercamiento material entre los partidos políticos es inminente cuando se habla de financiamiento, pero también se generan distancias abismales si no se controla la repartición y el uso del mismo.

Pilar del Castillo argumenta que hablar de financiación de los partidos trae como consecuencia conocer elementos como *“las reglas de competencia interpartidista, el sistema de partidos y el propio modelo de partido –aunque de esto se habla poco–, y nos dice en qué situación se encuentra el control del poder político y el papel que juegan las instituciones representativas de un determinado sistema.”*³⁹ De ahí la importancia de tratar este tema de manera tan exhaustiva. El financiamiento, como lo anota Pilar del Castillo, devela todo un sistema de partidos en pugna interna y externa que no nada más en México encontramos sino en el mundo entero.

El artículo 49 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales habla del régimen de financiamiento de los partidos políticos y de las modalidades que lo componen:

- 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.”*

Existen, por lo tanto, diversos tipos de financiamiento. El financiamiento público y el privado son las formas más comunes de financiamiento. México cuenta con un tercer tipo de financiamiento conocido como de carácter mixto. Es decir, en él se encuentran tanto el financiamiento público como el privado. Al respecto, Francisco Berlín Valenzuela menciona que *“Este tercer tipo de financiamiento es el resultado de la existencia tanto del financiamiento privado como del financiamiento público, en virtud de que la tendencia de los sistemas*

³⁹ DEL CASTILLO, Pilar. Financiamiento de los Partidos Políticos y Consolidación de la Democracia. Verto en: Dineros y Partidos, Op. Cit., p. 150.

políticos contemporáneos va siendo la de integrarlos para lograr una complementación de ambos financiamientos a fin de que los partidos puedan cumplir suficiente y adecuadamente sus funciones.”⁴⁰ Es evidente que ninguno de los dos sistemas de financiamiento por sí solo podría sobrevivir y mucho menos cumplir eficazmente con el cometido de que los partidos políticos se enfrenten a diversas adversidades como los altos costos que representa tanto su subsistencia misma, como el pago de las campañas electorales de las que forman parte. Por esta razón, México adoptó el sistema de carácter mixto.

La Constitución, en su artículo 41 en su fracción II, establece:

“la ley debe... garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.”

Así, en materia de financiamiento, es necesario enfatizar que los recursos públicos deberán estar por encima de aquellos del origen privado con la finalidad de evitar un mal manejo de los recursos que se les otorgan a los partidos y también para que no se creen disputas inequitativas. Al respecto, Humberto de la Calle comenta: *“se optó por el financiamiento público parcial como una manera de disminuir la incidencia de intereses particulares en la acción política. Se parte de la base de que el papel de los partidos es determinante en los sistemas democráticos a los cuales suele concebirse como asociaciones privadas que cumplen funciones públicas o de interés general.”*⁴¹

Hablar de Financiamiento Privado, es referimos a las cuatro últimas modalidades de apoyo económico mencionadas en el artículo 49 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Es decir: el financiamiento por militancia, simpatizantes, autofinanciamiento y por rendimiento financiero.

Sobre el financiamiento privado, Jorge Alcocer considera que: *“el financiamiento privado ha constituido la primera fuente de aportación financiera a los partidos políticos modernos. En México, las pocas indicaciones que tenemos*

⁴⁰ BERLÍN V., Francisco. *Financiamiento de Partidos Políticos*. Verlo en: *Diccionario Electoral*, Serie Ediciones y Democracia. 1ª edición. Costa Rica. CENTRO INTERAMERICANO DE ASESORÍA Y PROMOCIÓN ELECTORAL (CAPEL)-Programa Especializado del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. 1989, p. 318.

⁴¹ DE LA CALLE, Humberto. *Sesión 2: Naturaleza del financiamiento: público, privado y mixto*, p. 2. Disponible en Internet: www.upd.oas.org/lab/Documents/fiapp/ld_cf_hd_12_02_spa.pdf

sobre el origen de los fondos de los partidos nos dejan suponer que incide poco en la vida partidaria de la mayoría de las formaciones políticas.”⁴² Esta es la razón por la que el financiamiento privado está por debajo del financiamiento público. Ya que de lo contrario, podrían incidir en gran parte en la vida toma de decisiones de la vida partidaria de las formaciones políticas.

El principal argumento sobre el financiamiento privado la sostiene Jaime F. Cárdenas al decir: “los partidos políticos son esencialmente asociaciones privadas y como tales deben nacer, crecer y desarrollarse con el apoyo de la sociedad civil.”⁴³ La militancia, los simpatizantes, el autofinanciamiento y los fondos o fideicomisos se conciben como “Financiamiento Privado”, debido a la naturaleza de origen de cada uno de ellos que, a diferencia de la ayuda que preste el Estado, su relación es directamente con la sociedad.

El financiamiento de la militancia está conformado por las cuotas obligatorias, ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, por las aportaciones de sus organizaciones sociales y por las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten exclusivamente para su campañas, según lo señala el mismo artículo en su numeral 11, inciso “a”, fracciones I a III.

El referente a los simpatizantes está conformado por las aportaciones o donativos, en dinero o en especie, otorgado a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por las personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país, siempre y cuando no se encuentren dentro del rubro de aquéllas personas que no pueden realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos bajo ninguna circunstancia, según lo señala el artículo 49 en su numeral 11, inciso “b”, fracciones I a V. También, se dispone que ningún partido podrá recibir anualmente aportaciones en dinero de simpatizantes por una cantidad superior al 10% del total del financiamiento público para actividades ordinarias. Por otro lado, los partidos políticos deberán expedir recibos foliados por las aportaciones en dinero que realice cada persona física o moral los cuales tendrán un límite anual equivalente al 0.05% del monto total del financiamiento público otorgado para el sostenimiento

⁴² ALCOCER V., Jorge. I. Alternativas para la regulación y el control del financiamiento y gasto de los partidos políticos en México. Verlo en: Dineros y Partidos, Op. Cít., p. 123.

⁴³ CÁRDENAS, Jaime F., El Financiamiento Privado y su Contexto. Verlo en: Ibidem., p. 165.

de actividades ordinarias permanentes; las aportaciones en dinero se podrán dar en parcialidades sin que se exceda el límite antes referido y en caso de aportaciones de bienes muebles o inmuebles estos se destinarán al cumplimiento de los objetivos del partido.

Por su parte, con base en el mismo artículo 49, numeral 11, inciso "c", el autofinanciamiento estará constituido por los ingresos que los partidos obtengan de sus actividades promocionales tales como conferencias, espectáculos, juegos y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales y cualquiera otra similar que realicen para allegarse fondos.

El último tipo de financiamiento privado es aquél que logra recursos por rendimientos financieros; los partidos políticos podrán crear fondos o fideicomisos con su patrimonio o con las aportaciones que reciban adicionalmente conforme a las modalidades de financiamiento que señala el artículo 49, numeral 11, inciso "d" en sus fracciones I a III del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En el primer inciso del artículo 49 del Código de referencia se establece que el financiamiento público debe prevalecer sobre el privado. También se especifica que *"El financiamiento público de los partidos políticos es considerado por la ley como un apoyo complementario de los ingresos que perciban por las aportaciones de sus afiliados y organizaciones."*⁴⁴ Lo anterior sustenta la teoría de un sistema de financiamiento mixto en donde coexisten una forma de financiamiento público y otra privado, teniendo el primero un mayor peso e importancia, pero no deja de tratarlos como complementarios.

Un sinónimo de "Financiamiento Público" es el concepto de "Finanzas Públicas" definido como *"los recursos o rentas públicas recaudados y administrados por el Estado, e invertidos o destinados directamente por él a satisfacer las necesidades generales de la población."*⁴⁵ Para nuestro trabajo es importante hacer hincapié sobre diferentes términos contenidos en esta descripción: "recaudar" y "destino".

⁴⁴ PATIÑO CAMARENA, Javier. *Op. Cit.*, p. 352.

⁴⁵ PALOMAR DE MIGUEL, Juan. *Op. Cit.*, p. 693.

La palabra recaudar se convierte en “cobrar rentas, caudales o efectos. Asegurar o tener una custodia.”⁴⁶ El Estado obtiene recursos en el momento de cobrarle a la gente que integra el pueblo que gobiernan.

Por otro lado el destino es la “designación de una cosa para un fin.”⁴⁷ Así afirmamos que, las finanzas públicas provienen de una acción por parte del Estado para recaudar recursos y destinarlos a un fin concreto.

Patiño Camarena considera que el financiamiento público “obedece al propósito de garantizar la independencia de los partidos políticos frente a los grupos económicos y al deseo de establecer ciertas condiciones de competencia igualitaria en la contienda electoral.”⁴⁸

El Financiamiento Público es para Daniel Zovatto “la política de ingresos y egresos de las fuerzas políticas tanto para sus actividades electorales como permanentes.”⁴⁹ De igual forma, México ha optado, dentro de este sistema de financiamiento público en la contienda electoral, una política de subsidio mixta por así decirlo, ya que financia los gastos electorales o gastos de campañas y también los gastos no electorales de tipo administrativo.

Mientras tanto, Jorge Alcocer aporta una definición que une al financiamiento con el tema de “La Fiscalización” porque le da al “Financiamiento Público” dos funciones: “por un lado es un instrumento de control positivo de los gastos en que incurren las formaciones políticas y, por otro lado, es un medio de consolidación del sistema de partidos, sobre todo en el caso de países que están involucrados en una situación de construcción democrática.”⁵⁰ Las dos funciones están vinculadas, porque ambas, establecen las bases para que la política de subsidio mixta exista en México. Es decir, se consolida el sistema de partidos de manera permanente y no sólo en tiempos de elección, con lo que se genera un control positivo de los gastos que realicen estos grupos políticos.

⁴⁶ ALONSO, Martín. *Op. Cit.*, p. 867.

⁴⁷ *Ibidem.*, p. 366.

⁴⁸ PATIÑO CAMARENA, Javier. *Op. Cit.*, p. 338.

⁴⁹ ZOVATTO G., Daniel. *La Financiación Política en Iberoamérica: Una visión preliminar comparada*. Verlo en: *La Financiación de la Política en Iberoamérica*, S/e. Costa Rica. Editores Pilar del Castillo y Daniel Zovatto G. INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS-Centro de Asesoría y Promoción Electoral. 1998, p. XIV.

⁵⁰ ALCOCER V., Jorge. *Op. Cit.*, p. 120.

El fundamento y la composición de este financiamiento público lo encontramos en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el segundo párrafo, fracción II, donde estatuye que:

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

a) el financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el Órgano Superior de Dirección del Instituto Federal Electoral, el número de senadores y diputados a elegir, el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales. El 30% de la cantidad total que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70% restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior;

b) el financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, equivaldrá a una cantidad igual al monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año; y

c) se reintegrará un porcentaje de los gastos anuales que eroguen los partidos políticos por concepto de las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales."

Como se puede observar el otorgamiento del financiamiento público a los partidos políticos va a ser constante y no nada más para su participación durante los comicios electorales, sino también para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes. Destaca el señalamiento sobre la distribución de los recursos para los partidos políticos tomando en cuenta la fuerza electoral que reflejen en los resultados de las elecciones.

Debería ser obligatorio para los partidos destinar una partida de su presupuesto a actividades relativas a la educación, capacitación, investigación y tareas editoriales y que no se les reintegraran los gastos, pues es en su beneficio. No obstante, es una ayuda más que otorga el sistema electoral mexicano tanto para el desarrollo y crecimiento de los partidos políticos como para el sistema mismo.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente, por su parte, regula de manera más extensa el financiamiento público en su artículo 49 de su numeral 7 al 9, el cual estudiaremos en nuestro siguiente capítulo.

1.5 La Fiscalización.

La “Fiscalización de los Recursos” es el mecanismo que utilizan las autoridades correspondientes en materia electoral para corroborar los ingresos y egresos generados por los partidos políticos durante su gestión. Este es un tema ligado directamente a la transparencia con la que deben manejarse los partidos políticos mediante un sistema adecuado de control y supervisión en la aplicación de este financiamiento otorgado a esas entidades políticas. Esto repercutirá, por tanto, en la claridad de la competencia política y en los procesos electorales.

Dice Arturo Sánchez Gutiérrez que: *“se trata, nada más y nada menos, de dar certeza a la sociedad de que los procedimientos que utilizan los partidos políticos para obtener el voto se apegan a la ley. Pero en segundo término, fiscalizar a los partidos políticos también tiene que ver con la responsabilidad de mostrar a la sociedad que los recursos públicos que se otorgan a los partidos son utilizados en su propio beneficio y no para cualquier otro fin.”*⁵¹ Los primeros y últimos beneficiados, como habíamos dicho con anterioridad, serán todos los ciudadanos.

La relación que guardan ambos conceptos, el financiamiento y la fiscalización, es el origen y el destino que se les da a los recursos con los que

⁵¹ SÁNCHEZ G., Arturo. La Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos: La experiencia mexicana en 1997. Verlo en: Administración y Financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI. Op. Cit., p.709.

cuenta un partido político para poder participar en la vida democrática de México. Son en principio los derechos que tienen los partidos políticos y las obligaciones que le causan esos derechos a los mismos. Es por ello que la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos se ha convertido en una tarea permanente en las sociedades democráticas y no nada más en México. Sin importar el mecanismo de fiscalización que se utilice en cada una de las mismas sociedades.

Sánchez Gutiérrez aclara que: *“cada vez es más evidente que los recursos económicos de los partidos, en especial los que se utilizan para organizar las campañas electorales, tienen mucho que ver con los resultados y, en consecuencia, con quién gobernará un país.”*⁵² El financiamiento público es determinante para la emisión de un voto dentro de los comicios electorales.

Nace entonces, esta obligación por parte de los partidos políticos, de cumplir con la fiscalización. La palabra fiscalización hace referencia a “el fiscalizar”. Fiscalizar, entonces, se entiende como *“Inspeccionar o averiguar.”*⁵³ Tiene entre otros sinónimos el de *“inquirir, pesquisar, comprobar, criticar, indagar y calificar.”*⁵⁴ Esta Fiscalización tiene su fundamento en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en los artículos 49-A y 49-B, además de estar normada por el Reglamento que establece los lineamientos, formatos, instructivos, catálogos de cuentas y guía contabilizadora aplicables a los partidos políticos nacionales en el registro de sus ingresos y egresos en la presentación de sus informes.

Las disposiciones citadas en el párrafo precedente colocan a los partidos políticos ante la creciente insistencia de las autoridades electorales para que reporten de manera pormenorizada, limpia y detallada todos sus ingresos y egresos. Empero, la falta de costumbre y de cultura de rendir cuentas propician que los propios aparatos administrativos de los partidos se vean imposibilitados en múltiples ocasiones para recabar y proporcionar la información necesaria. Por lo

⁵² SÁNCHEZ G., Arturo. *Op. Cit.*, p.710.

⁵³ ALONSO, Martín. *Op. Cit.*, p. 492.

⁵⁴ SAINZ DE ROBLES, F. C. Diccionario Español de Sinónimos y Antónimos. 8ª edición. España. Editorial Aguilar. 1986, p. 515.

tanto, es obligación de los partidos políticos, a través de sus órganos de administración, rendir cuentas ante el Instituto Federal Electoral, con el fin de coadyuvar a su desarrollo institucional. También es oportuno acotar que los encargados de realizar las tareas de fiscalización no tienen atribuciones para influir en la forma o procedimiento en la que los partidos deben organizar su administración, pero aún así, de cualquier forma, se contribuye a fortalecer el sistema de representación a través de los partidos.

Para finalizar, es necesario mencionar que existen tres principios o una trilogía básica que sustentan los motivos esenciales para que el financiamiento y la fiscalización continúen creciendo y generen el avance en materia electoral. Estos tres principios son: la equidad, el fomento de la participación y la transparencia. Humberto de la Calle nos dice al respecto que: *“la equidad, a fin de evitar que el monto de recursos utilizados genere ventajas injustas a favor de algunos de los contendientes. El fomento de la participación, para que la falta de dinero no sea un obstáculo insalvable en el ejercicio de la actividad política o que impida la difusión apropiada del mensaje. Y transparencia a fin de aumentar la confianza pública y asegurar la mayor legitimidad política.”*⁵⁵ Algunos consideran que sólo la equidad y la transparencia son necesarias para comprender tanto la fiscalización como el financiamiento y a aquéllos que deben de ejecutarla. En mi opinión, si se asegura el cumplimiento de estos tres principios en su conjunto, entonces, el sistema de partidos en México nos va a acercar cada vez más a la democracia, de la que tanto se ha hablado y de la que al parecer cada vez más lejos nos encontramos.

⁵⁵ DE LA CALLE, Humberto. *Op. Cit.*, p. 2.

CAPÍTULO II

Antecedentes de los Partidos Políticos

2.1 Orígenes y Evolución.

"En la antigua Grecia, surge la democracia directa como fórmula mediante la cual una comunidad se "autogobierna". Tiempo después, en algunos países de Europa, al terminar una época estamental en la que los hombres se encuentran impedidos para participar en la formación de su gobierno, la figura del rey se ve obligada a compartir su monopolio del poder político con el Parlamento.

En un principio, el acceso al Parlamento estaba limitado a aquellos hombres que poseían cultura y propiedades. Bajo este contexto, la cultura y la propiedad implicaban que quien disponía de capital cultural y económico se distinguía como "superior" a quien carecía de él y, por otro lado, con dicho "capital" le era factible influir en el acontecer político con eficiencia. En otras palabras, los ricos podían financiar sus propias actividades políticas y las de quienes compartían su visión del mundo.

En la anterior etapa, pues, el voto era censatario, pero con el advenimiento de la revolución industrial y con la creciente importancia de las clases trabajadoras se extendió el voto a las masas, volviéndose éste casi universal. Fue en este momento cuando, de una manera natural, nacieron los partidos políticos como entidades que representaban una corriente política determinada que buscaba acceder al gobierno para lograr participar activamente en la toma de decisiones políticas y a partir de dicho momento se ha considerado que ningún sistema político democrático contemporáneo puede funcionar eficientemente sin partidos políticos genuinos."⁵⁶

En México, los orígenes de los partidos políticos y del Derecho Electoral se remonta a la etapa prehispánica o precuahtémica, donde encontramos *"un esquema de derecho natural, costumbrista, autóctono, configurado de manera teocrático-militarista, en el cual existían diversas comunidades precuahtémicas*

⁵⁶ ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José de. *Op. Cit.*, pp. 67-68.

con afinidades de toda índole, pero que si bien es cierto existían valores y principios hacia adentro de sus grupos sociales, respecto de otros, no tenían una conciencia colectiva, lo cual facilitó la conquista.

*Las decisiones se tomaban por pequeños grupos dominantes y la gran masa del pueblo no tenía una participación en la toma de decisiones, los guerreros y los sacerdotes eran los principales caudillos y la mujer era relegada a segundo término. Conviene resaltar que si bien es cierto el hecho de que ya existía el concepto de democracia y formas de gobierno en el continente europeo, en nuestro país nos encontrábamos en una evolución histórica distinta...”*⁵⁷

*Del 1500 hasta el siglo XVIII “se vendían los cargos públicos, la gente no tenía participación en las decisiones, la iglesia católica era predominante en todos los órdenes y la mujer era marginada de manera total; se acentúa el centralismo en todos sus aspectos en la persona del virrey y en la ciudad de México. Así, se suplanta al Huehuetlatoni y formas de gobierno autóctonas por el Virrey; Huitzilopochtli por Cristo y el Cihuacoatl por la Santa Inquisición.”*⁵⁸

*Entre el siglo XIX y el siglo pasado dentro de nuestro país “tuvimos Virreyes y gran inestabilidad por definir nuestro sistema político constitucional... la democracia no pudo definirse en el siglo anterior, a lo más que llegamos fue a establecerla dentro de algunas cartas básicas, pero en la realidad no existió, el pueblo, en su mayoría no tomó parte en los asuntos políticos del país, el cual tuvo las siguientes formas de gobierno: virreinato, imperio, triunviratos, directorio, junta de notables, república centralista y república federalista...”*⁵⁹

Maurice Duverger opina que los partidos políticos “aparecieron primero bajo la forma de comités electorales, encargados a la vez de conseguir para un candidato el patronazgo de notabilidades y de reunir los fondos necesarios para la campaña. También se observó en el marco de las asambleas el desarrollo de grupos parlamentarios que agrupaban a los diputados de una misma tendencia para una acción común. Este acercamiento de los diputados por arriba llevaba consigo, de

⁵⁷ COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús. Op. Cit., p. 6.

⁵⁸ *Ibidem.*, p. 7.

⁵⁹ *Idem.*

una manera natural, la federación de sus comités electorales de base: así nacieron los partidos modernos.”⁶⁰

“Es natural suponer que los partidos de la aristocracia terrateniente y de la burguesía ascendente tuvieron una estructura informal en torno a los personajes notables de su época. De ahí que los estudios sociológico-políticos coincidan en considerar como primera categoría en la historia de la organización de los partidos políticos, la del partido de notables... Las actividades básicas de un partido político en cualquier época son, de una parte, la organización de sus miembros, el financiamiento de sus propias actividades y la postulación de candidatos a las asambleas legislativas y demás cargos de elección popular. En un partido de notables la actividad organizacional era mínima y sus gastos, en todo caso, eran cubiertos precisamente por los notables en torno a los cuales se agrupan sus colegas y simpatizantes. Sin embargo, en un partido obrero difícilmente podría haber financiamiento de notables por lo que surge entonces la figura de las contribuciones periódicas de los propios miembros o sistema de cuotas.”⁶¹

Más tarde va a ser claro que “el problema del financiamiento de los partidos de individualidades, propios del liberalismo no es el mismo que el del financiamiento de los actuales partidos de masas. En los primeros, las aportaciones del dinero las hacían quienes poseedores de una fortuna personal, podían participar en las elecciones, debido a la existencia de un sufragio censitario restringido por razones sociales, económicas, de edad y sexo. Las campañas electorales en estas condiciones, limitadas a convencer a un electorado pequeño eran costeadas por los propios candidatos a los grupos a los que pertenecían, dentro de organizaciones reducidas que generalmente se ponían en movimiento sólo en épocas electorales, caracterizándose sus miembros por una falta de profesionalización política.

Por el contrario, los partidos mencionados en segundo término, es decir, los partidos de masas, se han convertido en nuestro tiempo, en grandes organizaciones nacionales que actúan permanentemente, con un creciente

⁶⁰ DUVERGER, Maurice. *Op. Cit.*, p. 85.

⁶¹ CASTELLANOS H., Eduardo. Derecho Electoral en México. *Op. Cit.*, pp. 61-62.

número de dirigentes que son verdaderos profesionales especializados en el quehacer político. El escenario en que estos partidos actúan, es obviamente mucho más amplio y complejo que el que correspondía a los "Partidos Notables", del pasado, ya que las importantes funciones que los partidos modernos realizan van más allá de las electorales solamente, pues es indudable que funcione como las de fiscalización y control de la actividad gubernamental, las de promotores de la estabilidad social y el cambio integral, los convierte en partes fundamentales de un sistema político que descansa en la celebración de elecciones periódicas y pluralistas." ⁶²

La realidad social que hoy se define como partido es reciente, ya que según Manuel Martínez Sospedra "cuenta con no más de siglo y medio de antigüedad y constituye un fenómeno específico de la política contemporánea; no en vano se ha podido señalar que el más calificado aspirante al título de partido decano del mundo occidental, el conservador británico, nace como consecuencia de los cambios constitucionales introducidos en el Reino Unido por la Reform Act de 1832, del mismo modo que, entre nosotros, esa realidad conoce sus momentos aurales a partir de 1837, cuando se asienta el régimen constitucional." ⁶³

"Su origen fue consecuencia de la consolidación de los Estados nacionales, del parlamentarismo en Inglaterra y del sistema representativo tanto en este país como en Estados Unidos, de la paulatina evolución del sufragio restringido hasta llegar al sufragio universal; pero también fue producto de las luchas de los obreros surgidos de la revolución industrial y de su enfrentamiento con la aristocracia y la burguesía naciente, así como de la rivalidad entre estos dos grupos sociales de cuyo enfrentamiento habría de prevalecer y desarrollarse la burguesía.

Sin duda que en la etapa de formación de los partidos políticos en su concepción moderna, el primer enfrentamiento se dio entre la aristocracia que asentaba el poder en la propiedad rural y su dominio territorial, y la burguesía naciente a partir de los intercambios comerciales, las finanzas y grupos antagonicos por reivindicar su propia hegemonía, la figura de los partidos políticos

⁶² BERLÍN V., Francisco. Op. Cit., p. 304.

⁶³ MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel. Op. Cit., p. 17.

*permitió en algunos países dar un cauce institucional al conflicto social, como sucedió en Inglaterra.”*⁶⁴

En México el origen y la evolución de los partidos políticos fue muy similar a la de muchos otros países. *“En el inicio de la nación que asomaba a su independencia, la lucha por el poder político estuvo señalada por el conflicto entre los partidarios de la monarquía y de la república, del centralismo y del federalismo. Más tarde fue la división entre los ritos masónicos escocés y yorquino, así como entre conservadores y liberales. Al interior de los propios liberales hubo moderados y puros.”*⁶⁵ La vía armada y la invitación a la intervención extranjera fueron recursos buscados para resolver las diferencias políticas en un principio. Sin embargo, poco a poco se resolvió el equilibrio de fuerzas políticas sin poder contener las diferencias entre los triunfadores y los perdedores. El antecedente más claro de los partidos políticos en México se dio en 1900 cuando *“los hermanos Flores Magón empiezan a publicar su periódico Regeneración; en agosto de ese mismo año Camilo Arriaga lanza su invitación a formar el Partido Liberal, cuyo primer congreso se celebró en San Luis Potosí, el 5 de febrero de 1901... El segundo congreso convocado para realizarse en 1902 ya no fue permitido por el gobierno, y los dirigentes de esta oposición política emigraron a Estados Unidos de América. El 1 de julio de 1906, en San Luis Missouri, fueron dados a conocer el Programa y Manifiesto del Partido Liberal Mexicano, cuyo contenido habría de fijar las reivindicaciones económicas y sociales de la Revolución Mexicana.”*⁶⁶ De ahí en adelante proliferó la creación de partidos políticos, empezando por el Partido Democrático, el Partido Reelectionista, el Partido Nacional Democrático y el Gran Partido Nacional Obrero, promovidos y constituidos en 1909.

Los partidos políticos surgen con variantes y con diversas modalidades que hoy en día se han ido transformando, pero que otras se mantienen. Eduardo Castellanos Hernández apunta: *“en efecto, los partidos políticos también son grupos formadores de opinión pública, tanto a través de su adoctrinamiento*

⁶⁴ CASTELLANOS H., Eduardo. Derecho Electoral en México. Op. Cit., p. 59.

⁶⁵ *Ibidem.*, p. 152.

⁶⁶ *Ibidem.*, p. 153.

*ideológico y encuadramiento político, como por medio de su actividad de pedagogía política al reproducir su oferta política y de gobierno y, con ello, formar e informar a la población en general.”*⁶⁷

*“Cualquier partido que busca la representación popular y accede a cargos de elección, enfrenta la relación entre sus dirigentes y sus candidatos electos, sea al parlamento o a otros cargos, particularmente en sus orígenes, tanto en la vida municipal o comunal, nivel representativo en el cual cualquier país ha tenido que aproximarse a una especie de democracia directa entre iguales, como a los demás niveles. En cualquiera de éstos, el círculo de iguales es un concepto básico en la participación y en la representación política, porque denota la efectividad del derecho activo y pasivo de voto.”*⁶⁸

*“Finalmente, en los países donde los partidos políticos son considerados entidades de interés público, la existencia de los partidos políticos se hace necesaria, casi indispensable, para que ciertos grupos sociales legítimos puedan disponer del financiamiento público existente en la actualidad para los partidos oficialmente registrados y que les permite participar en múltiples actividades políticas.”*⁶⁹

Los partidos políticos a lo largo del mundo están en constante evolución. A pesar de tantos años desde su origen, el objeto de estas organizaciones sigue siendo la obtención del poder a toda costa a través de la representación de la colectividad. Su desarrollo se ha adaptado a las tendencias y a las necesidades de la gente, ya que o se renuevan o mueren. No se puede hablar de “estatismo” cuando nos referimos a los partidos políticos que constantemente nacen, crecen y desaparecen. La adaptación tiene que ser una de sus virtudes, pero también una de sus principales herramientas para poder aspirar a crecer en cantidad y en calidad. Son y serán, los partidos políticos, la posibilidad para trascender y representar la voluntad de quienes en ellos creen para mejorar las condiciones de gobernabilidad de un país como México.

⁶⁷ CASTELLANOS H., Eduardo. *Derecho Electoral en México*. Op. Cit., p. 153.

⁶⁸ *Ibidem.*, p. 62.

⁶⁹ ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José de. Op. Cit., p. 68.

2.2 Estructura y Funcionamiento.

Muchos consideran que los partidos políticos deben tener ciertas características esenciales para que puedan constituirse como agrupaciones de este género y ser diferentes de otros grupos como los clanes, las facciones, etc. Dentro de los puntos esenciales encontramos que una organización política posee: un carácter durable; una estructura completa; la voluntad deliberada de ejercer directamente el poder; la intención de buscar el apoyo popular; y, una independencia orgánica y funcional del Estado. Es decir, debe tener una duración mayor o constante y no disolverse al momento de terminar las elecciones. También ha de tener una estructura jerárquica y un organigrama bien definido. Además, la voluntad de ejercer el poder a nivel nacional o local, por sí mismo o con otros partidos. Así mismo es menester que busque llegar al poder mediante el apoyo del pueblo y de la gente y que sea totalmente ajena al Estado.

Según lo prevé el artículo 22 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el registro de una asociación ciudadana como partido político, es la condición primordial que se les impone a los ciudadanos para que de esta manera puedan intervenir en los procesos electorales donde deberán actuar como competidores en la postulación de candidatos a cargos de elección popular.

A su vez, el artículo 24 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece: para que una organización pueda ser registrada como partido político nacional, tiene que cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Formular una declaración de principios y, en congruencia con ellos, su programa de acción y los estatutos que normen sus actividades; y*
- b) Contar con 3,000 afiliados en por lo menos 20 entidades federativas, o bien tener 300 afiliados, en por lo menos 200 distritos electorales uninominales; en ningún caso, el número total de sus afiliados en el país podrá ser inferior al 0.26% del Padrón Electoral Federal que haya sido utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud de que se trate."*

Lo citado no es un candado para delimitar la participación y el nacimiento de los partidos políticos dentro de la vida política del México contemporáneo. Al contrario, a partir de este momento van a proliferar el registro de organizaciones de este tipo porque aparentemente no es necesario enfrentarse a trámites burocráticos.

En el artículo 29 de dicho Código se plantea que además de los requisitos anteriores, dicha organización deberá acompañar su solicitud de registro ante el Instituto Federal Electoral con los siguientes documentos:

- "b) Las listas de afiliados por entidades o por distritos electorales... y*
- c) Las actas de las asambleas celebradas en las entidades federativas o en los distritos electorales y la de su asamblea nacional constitutiva."*

El Instituto Federal Electoral creó una comisión que se encarga del estudio de dichos documentos y de la emisión de un proyecto de dictamen que presenta al Consejo General del Instituto. El Consejo a su vez estudia el proyecto presentado y resuelve si procede o si se niega el registro y explica las causas que lo motivan. En caso de que proceda el registro de una organización como partido político, el Consejo General emite un certificado donde hace constar el registro. Cuando procede, surte efectos a partir del 1º de agosto del año anterior al de la elección. Se establecen en el artículo 32 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales ciertas condiciones, que a la letra dicen:

- "1. Al partido que no obtenga por lo menos el 2% de la votación en alguna de las elecciones federales ordinarias para diputados, senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, le será cancelado el registro y perderá todos los derechos y prerrogativas que establece este Código.*
- 2. El hecho de que un partido político no obtenga por lo menos el 2% de la votación emitida en alguna de las elecciones, no tiene efectos en relación con los triunfos que sus candidatos hayan obtenido en las elecciones nacionales según el principio de mayoría relativa.*

3. El partido político que hubiese perdido su registro no podrá solicitarlo de nueva cuenta sino hasta después de transcurrido un proceso electoral federal ordinario.”

O sea, en el momento en que un partido político obtiene arriba del 2% de la votación en alguna de las elecciones mencionadas por este artículo, se le otorga de manera automática el registro definitivo. Es decir, que su registro va a estar condicionado a obtener el 2% de la votación en la que participe y para la que presumiblemente se ha conformado.

La estructura y el funcionamiento de cada partido político nacional es diferente. Carlos Águila Franco comenta: *“la estructura de los partidos se caracteriza por su heterogeneidad. Con el mismo nombre se designan tipos sociológicos diferentes por sus elementos de base, por su armazón general, por los lazos de dependencia que se anuda y por las instituciones dirigentes.”*⁷⁰ Una vez establecida la estructura el funcionamiento viene de inmediato con la declaración de principios, los programas de acción y los estatutos; y esto es lo que diferencia a unos de otros y los convierte en grupos de derecha, de izquierda, de extrema izquierda, etc., y les da tintes distintos en su participación dentro de la política.

Pero, ¿Qué son estos elementos de los que hemos hablado y que además son necesarios para que se les conceda su registro? Los artículos 25 al 27 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales previenen de manera más escueta y dicen lo que significa cada uno de ellos:

“Artículo 25.

1. La declaración de principios invariablemente contendrá, por lo menos:

- a) La obligación de observar la Constitución y de respetar las leyes e instituciones que de ella emanen;*
- b) Los principios ideológicos de carácter político, económico y social que postule;*
- c) La obligación de no aceptar pacto o acuerdo que lo sujete o subordine a cualquier organización internacional o lo haga depender de entidades o*

⁷⁰ AGUILA FRANCO, Carlos. 1995. La realidad de los partidos políticos. 1ª edición. México. Triana Editores. 1995, pp. 20-21.

partidos políticos extranjeros; así como no solicitar o, en su caso, rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente de extranjeros o de ministros de los cultos de cualquier religión o secta, así como de las asociaciones y organizaciones religiosas e iglesias y de cualquiera de las personas a las que este Código prohíbe financiar a los partidos políticos; y
d) *La obligación de conducir sus actividades por medios pacífico y por vía democrática."*

Esta declaración de principios es, entonces, equiparable a los valores que tiene una persona. En ese apartado se establece cuál es su ideología y a lo que se compromete también como organización. Son los mandamientos de un partido político y se debe observar, porque son los postulados que congregan a los ciudadanos que coinciden con esos principios. Alberto del Castillo del Valle apunta: *"La declaración de principios es el documento que elaboran los partidos políticos, en que vierten sus objetivos y finalidades de índole política, jurídica, social y económica con motivo de la creación de esa organización política y la cual estará sujeta la misma, amén de inscribirse en ella las obligaciones que el partido político contrae, frente al gobierno del Estado."*⁷¹

Después el artículo 26 habla de los programas de acción y dice:

"Artículo 26.

2. El programa de acción determinará las medidas para:

- a) Realizar los postulados y alcanzar los objetivos enunciados en su declaración de principios;*
- b) Proponer políticas a fin de resolver los problemas nacionales;*
- c) Formar ideológica y políticamente a sus afiliados infundiéndoles el respeto al adversario y a sus derechos en la lucha política; y*
- d) Preparar la participación activa de sus militantes en los procesos electorales."*

Mediante sus programas de acción, se compromete a cumplir y a actuar de acuerdo a estos principios y a estos valores que lo caracterizan y lo diferencian de

⁷¹ DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto. *Op. Cit.*, p. 72.

los demás. Asume la responsabilidad de lo que ha declarado como sus principios y los tiene que llevar a cabo.

La última caracterización de un partido político nacional la van a dar los estatutos, donde se señala que la estructura de dichas organizaciones va a estar conformada cuando mínimo de ciertos órganos. Además, el funcionamiento al imponer sanciones para sus miembros o proponer plataformas electorales para la realización de sus principios y programas de acción pertinente. Al respecto el artículo 27 del Código relativo, señala lo siguiente:

“Artículo 27.

1. Los estatutos establecerán:

a) La denominación del propio partido, el emblema y el color o colores que lo caractericen y diferencien de otros partidos políticos. La denominación y el emblema estarán exentos de alusiones religiosas o raciales;

b) Los procedimientos para la afiliación individual, libre y pacífica de sus miembros, así como sus derechos y obligaciones. Dentro de los derechos se incluirán el de participar personalmente o por medio de delegados en asambleas y convenciones, y el poder ser integrante de los órganos directivos;

c) Los procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos así como las funciones, facultades y obligaciones de los mismos. Entre sus órganos deberá contar, cuando menos con los siguientes:

I. Una asamblea nacional o equivalente;

II. Un comité nacional o equivalente, que sea el representante nacional del partido;

III. Comités o equivalente en las entidades federativas;

y

IV. Un órgano responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros y de la presentación de los informes de ingresos y egresos anuales y de campaña a que se refiere el párrafo 1 del artículo 49-A de este Código.

d) Las normas para la postulación democrática de sus candidatos;

e) La obligación de presentar una plataforma electoral, para cada elección en que participe, sustentada en su declaración de principios y programas de acción;

f) *La obligación de sus candidatos de sostener y difundir la plataforma electoral durante la campaña electoral en que participen;*

g) *Las sanciones aplicables a los miembros que infrinjan sus disposiciones internas y los correspondientes medios y procedimientos de defensa."*

Según Alberto del Castillo los estatutos de un partido político son: *"los lineamientos que han de ser observados por los militantes o afiliados a un partido político, a efecto de hacer dable que éste pueda desarrollar sus actividades y cumplir con sus fines, amén de lograr obtener éxito en la consecución de los mismos. Por tanto, los estatutos representan la legislación interna del partido político, estableciendo las bases y normas a que han de sujetarse los miembros o afiliados a ese instituto político."*⁷²

En otras palabras, se puede decir que son de dónde provienen los partidos políticos o de dónde nacen, hacia dónde se dirigen y la manera como van a llegar y a alcanzar sus objetivos, fines o destino final.

2.3 Sistema de Partidos.

Maurice Duverger sostiene que: *"suele reservarse el nombre de sistema para el conjunto de roles o modelos de comportamiento que constituyen la cultura de un grupo y que de alguna manera sirven para definirlo."*⁷³ Esto es, en otras palabras, el género de una cierta clasificación, en este caso el que se entiende como un sistema de partidos. Un cierto rol o modelo de comportamientos por parte de los partidos políticos dentro de nuestro país.

Añade Alberto del Castillo del Valle que se denomina sistema de partidos a *"la competencia que existe entre los partidos políticos para la obtención del voto popular y el triunfo en los comicios, a fin de permitir que miembros de este instituto político asuman y ejerzan el poder público."*⁷⁴ México se consolida como un incipiente sistema de partidos, el cual aspira al pluralismo y pretende dejar a un

⁷² DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto. *Op. Cit.*, p. 73.

⁷³ DUVERGER, Maurice. *Op. Cit.*, p. 31.

⁷⁴ DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto. *Op. Cit.*, p. 36.

lado un sistema de partido dominante, el cual imperó durante tantos años en el poder. Al respecto, Francisco Berlín Valenzuela argumenta que: *"atendiendo a los puntos de vista de la doctrina en cuanto al sistema de partidos, podría decirse que en México al subsistir otros partidos como legítimos competidores del P.R.I. con un grado de eficacia diversa, se tipifica el sistema llamado de partido predominante, caracterizado por la no alternación del poder en la práctica o de partido hegemónico, en virtud de que los partidos de oposición giran en torno al principal partido, sin poder antagonizar sobre la base de paridad en la competencia por obtener el triunfo en las luchas electorales, llegando al extremo algunos de apoyar a los mismos candidatos."*⁷⁵ Visto así durante mucho tiempo, pero que deja de existir a finales del siglo pasado, ya que se busca poco a poco una pluralidad y esa hegemonía que existía desaparece y surgen infinidad de partidos de oposición.

Al percatarse que no era estrictamente necesario un régimen unipartidista para preservar la estabilidad, que *"la pérdida del centro ideológico puede cubrirse con un sistema competitivo de partidos, que garantice la posibilidad de alternancia en el poder, y en el que los partidos contendientes ejerzan contrapeso político."*⁷⁶ Así, estos partidos de oposición se van a volver una fuente permanente de crítica al gobierno y de propuestas alternativas, cuando menos en lo teórico, a sus políticas. Además esto va a traer consigo un equilibrio de poderes al representar cierto contrapeso mejor organizado y permanente al partido dominante. De ahí que esté latente la necesidad del financiamiento a los partidos políticos, para elevar una contienda y reducir de manera determinante el dominio de un solo partido. Se va a propiciar una plena supremacía del financiamiento público sobre el financiamiento privado. Además va a buscar establecer un equilibrio en la competencia mediante condiciones de equidad en las campañas obligando a los partidos políticos a presentar de manera transparente sus finanzas y estructuras contables.

⁷⁵ BERLÍN V., Francisco. Derecho Electoral. "Instrumento Normativo de la Democracia" 1ª edición. México. Editorial Porrúa. 1980, p. 266.

⁷⁶ CRESPO, José Antonio. Evolución del Sistema de Partidos. Revista Foro Internacional. Editorial El Colegio de México. 124. Vol. XXXI. Abril-Junio. Núm. 4. 1991, México. p. 619.

La norma suprema del país en su artículo 41 concentra los diferentes aspectos relacionados con el sistema electoral mexicano. Así, en dicho artículo se encuentran aspectos que van desde la conformación de la autoridad electoral, hasta los derechos y obligaciones de los partidos políticos. En el Sistema Electoral Mexicano Vigente, el artículo 41 Constitucional ha visto modificado su contenido hasta volverse extenso, estableciendo que la renovación de los poderes políticos se llevará a través de elecciones libres, auténticas y periódicas. De aquí que sea necesaria la existencia de un régimen de partidos políticos que pugnen por la obtención de los puestos a votar y que sean considerados como de interés público.

Es así como surgen los partidos políticos, porque van a tener como fin el que se cree cierta participación del pueblo en la vida democrática del país. Entonces, se debe puntualizar, que la única forma de acceder al poder, será a través de esas agrupaciones, que estarán constantemente en disputa. Esto permite asegurar que con el tiempo se establezcan ciertos lineamientos que se deben observar para estar en aptitud de competir para acceder al poder. Uno de ellos y el de mayor importancia es la equidad. Los partidos políticos deberán de contar de manera equitativa con los elementos indispensables para llevar a cabo sus actividades en un plano semejante que les permita sostener una lucha equilibrada.

Hasta el surgimiento del movimiento revolucionario en México, es cuando se empieza a trabajar sobre materia electoral. Se crean, sin tener demasiada relevancia, dos leyes electorales encaminadas a la renovación de los Poderes Federales, del censo electoral y también establecen cierto número de elecciones, entre otros temas. Estas leyes son: la Ley Electoral de 1911 de 19 de diciembre de 1911 y la Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente del 20 de septiembre de 1916, con lo cual se inicia la transformación de todo el esquema del sistema jurídico mexicano que tiene como resultado la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

2.3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Con la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 se sientan las bases sólidas y consistentes que proyectan al futuro un nuevo ámbito en materia electoral. Si bien no trata al Derecho Electoral en su totalidad, da pauta para que surjan múltiples reformas que han propiciado las leyes que están vigentes en nuestros días.

*“En nuestra Constitución Federal de 1917 se configuraron las decisiones políticas y jurídicas fundamentales que deben regular la vida en sociedad y entre ellas figura el sistema de elección directa para los cargos de representación popular, tanto en el ámbito federal, como en el estatal y en el municipal, principio que ha permitido unificar al sistema electoral mexicano.”*⁷⁷ A partir de nuestra norma fundamental tanto el gobierno como los ciudadanos mexicanos han intentado diversas acciones a través de los partidos políticos, con objeto de perfeccionar y arribar a un auténtico sistema democrático.

Por lo tanto, *“En 1917 hubo un pacto social en México, tal vez no de todos los grupos de poder y de todas las clases sociales, en especial las que lucraron con el porfiriato, pero lo cierto es que hubo un pacto, el cual después, de manera expresa, o más bien, tácita, fue aceptado por los grupos de poder en México, con sus respectivas transacciones con los E. U. A. a través de los Tratados de Bucareli y con la Iglesia Católica una vez terminada la guerra cristera.”*⁷⁸

Para lograr ese objetivo fue necesario salvar obstáculos e implementar diversas reformas para alcanzar una certeza en materia electora. De esta manera *“un año después, apareció la primera Ley Electoral, promulgada por Venustiano Carranza el 1º de agosto de 1918, que concedía a los Partidos Políticos una participación muy importante en el proceso electoral, dejando no obstante en manos del Estado el papel decisivo en el mismo. El defecto que llevó a la muerte a este ordenamiento consistió en que presuponía la militancia en verdaderos Partidos Políticos, como si existieran no sólo constituidos, sino maduros, bien organizados y con capacidad y experiencia suficientes, cuando en la realidad sólo*

⁷⁷ PATIÑO CAMARENA, Javier. *Op. Cit.*, p. 54.

⁷⁸ COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús. *Op. Cit.*, p. 27.

dos de ellos: El Partido Liberal Constitucionalista y el Partido Nacional Cooperativista, empezaban a organizarse, y el Partido Laborista y el Partido Nacional Agrarista a constituirse.”⁷⁹

“Así, se elabora un proyecto de país en lo político (se continuó con el modelo de 1857); en lo económico (economía mixta) y social (derechos o garantías de interés social); también se establece el voto directo y la posibilidad de participación directa en el voto activo y pasivo; lo cual ocasiona una avalancha de los grupos revolucionarios hacia el poder, ya que todos o casi todos, se consideraban legitimados para asumirlo; se reestablece la reelección, gana Obregón, se modifica la reelección para el Ejecutivo y se centraliza el poder en el Presidente de la República y en el Partido Nacional Revolucionario.”⁸⁰

“El problema más delicado que se suscitó a partir de ese entonces no fue tanto el rezago de la democracia electoral, cuanto la muy extendida convicción de que tal fenómeno era irreversible. La creencia de que toda elección es fraudulenta se llegó a enraizar a tal punto que prácticamente dejó de requerir demostración. Y así apareció una nueva cultura: la descalificación ex ante facto de todo proceso electoral, con lo cual los defraudados ya no eran los electores, sino los elegidos.”⁸¹

Ante ese escenario preocupante y esa descalificación, se empieza a actuar y se toman importantes decisiones. La representación surge a partir de ese momento como un elemento conciliador de la política. “Esto se explica en tanto que el problema profundo es la determinación de los ámbitos de poder en México. En todo caso el aspecto sustancial de la democracia —el ejercicio limitado del poder— y el instrumental —la forma de acceder al poder— han llegado a constituir los elementos de auténticas reformas políticas.”⁸² Sin embargo, la Constitución de 1917 no establece los lineamientos relacionados con el financiamiento y la fiscalización de recursos de los partidos políticos. Por lo tanto, poco a poco

⁷⁹ HARO BÉLCHEZ, Guillermo. *La Financiación de los Partidos Políticos*. Revista de Administración Pública. Instituto Nacional de Administración Pública. No. 86. Enero-Junio. 1994. México, p. 173.

⁸⁰ COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús. *Op. Cit.*, p. 29.

⁸¹ VALADÉS, Diego. *Op. Cit.*, p. 82.

⁸² *Ibidem.*, p. 83.

comienzan reformas y la creación de leyes que van a fortalecer el sistema electoral en México.

2.3.2 Ley Electoral Federal de 1946.

*"A partir de la ley de 1911 se inicia, aunque de manera incipiente, la regulación sobre los partidos políticos. En un principio sólo se pide que se constituya una asamblea de cien ciudadanos y que tengan un programa político y de gobiernos; se les solicita nombrar representantes en los colegios electorales municipales: en 1916 sólo se les exige que no lleven denominación con connotación religiosa ni que se forme para favorecer a una determinada raza o creencia. La Ley de 1918, que regirá por casi tres décadas, dispone un esquema de requisitos como el de 1911."*⁸³

Todos estos antecedentes constituyeron el soporte de la Ley Electoral de 1946, que se conformó como una disposición Reglamentaria de diversos artículos previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *"Esta ley federaliza la cuestión electoral, ya que las otrora atribuciones organizativas con que contaban los Municipios y los Entes Federados se suprimen y se organiza la estructura de la legislación electoral de una manera que sigue conservando la mayor parte de sus contenidos jurídicos hasta nuestros días."*⁸⁴

Muchos autores consideran a esta ley como el punto de partida en materia electoral en México. Esa norma estableció *"la existencia de los organismos electorales federales denominados Comisión Federal de Vigilancia Electoral, comisiones locales electorales, comités electorales distritales y mesas directivas de casilla... Esta ley dispuso que era responsabilidad del Estado y de los ciudadanos por igual, la vigilancia y desarrollo del procedimiento electoral."*⁸⁵

"Es a partir de 1946 que se regula con mayor precisión la existencia de los partidos: en primer lugar se establece que tengan el carácter de nacional, que

⁸³ SERRANO MIGALLÓN, Fernando. Legislación Electoral Mexicana. "Génesis e Integración". 1ª edición. México. Editorial Porrúa. 1991, p. 68.

⁸⁴ COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús. *Op. Cit.*, p. 30.

⁸⁵ GALVÁN RIVERA, Flavio. Derecho Procesal Electoral Mexicano. 1ª edición. Serie Jurídica. México. McGraw-Hill Interamericana Editores, S. A. de C. V. 1997, p. 4.

deben contar por lo menos con 30,000 miembros en total y siempre que tengan en dos terceras partes de las entidades federativas por lo menos mil ciudadanos en cada una.”⁸⁶ Entre tantas novedades que hubo, ninguna tuvo alguna relevancia en materia de financiamiento de los partidos políticos.

2.3.3 Ley Federal Electoral de 1951.

Con su expedición se abrogó la Ley del 31 de diciembre de 1945. Esta nueva ley trae como resultado la obligación, para el Estado, los partidos legalmente registrados y los ciudadanos mexicanos, de la adecuada vigilancia y el desarrollo del proceso electoral. No obstante que contiene muchos cambios, no incluye los relativos a lo que podría interesarnos en esta materia. Fueron cambios de fondo y estructura que no aludieron al tema del financiamiento y la fiscalización de los recursos.

*“En 1951 se exige la fe pública de un notario para certificar el número de afiliados por estado; en 1954 se incrementa el número de afiliados a 75,000 en todo el país y a 2,500 en las dos terceras partes de los estados.”*⁸⁷ Con el transcurso del tiempo aumentaron los requisitos impuestos a los partidos políticos en razón del crecimiento de la población y de la situación política imperante en el país.

Un factor determinante para considerar a esta Ley Electoral como una norma relevante y de gran importancia fue que en 1954 se dio la incorporación de la mujer al voto, lo cual introdujo cierta estabilización en diferentes campos. Además con la reforma de 1970 se redujo el límite de edad para ejercer el voto activo a los 18 años. Diego Valadés opina que ese avance generó varias cuestiones importantes, como son: *“la ampliación de la base democrática, la estabilización de los procesos electorales federales y la mayor credibilidad pública en cuanto al resultado de los comicios. Un factor, sin embargo, no se contempló: el ejercicio del sufragio activo no se vio estimulado por el del sufragio pasivo, dando como*

⁸⁶ SERRANO MIGALLÓN, Fernando. *Op. Cit.*, p. 68.

⁸⁷ *Idem.*

consecuencia, entre otras cosas, que aumentara el ya alto índice de abstención electoral.”⁸⁸

Con las reformas de 1963 al Código Federal Electoral de 1951, emergen algunas innovaciones al crear los llamados “*diputados de partido*”, con el propósito de ampliar la integración de la representación política. Dice Diego Valadés que estos diputados de partido surgen debido a que “*a partir del segundo lustro de la década de los cincuentas se comenzaron a producir continuas y cada vez más enconadas manifestaciones de inconformidad desde posiciones de izquierda... -lo que llevó a concluir- que era necesario abrir el Congreso a la participación de la oposición.”⁸⁹*

Además de los diputados de partido, esta Ley tuvo otro cambio significativo, ya que durante los primeros cuarenta y cinco años de la era post-revolucionaria, los partidos políticos mexicanos no se habían beneficiado de prerrogativas por parte del Estado, por lo que, dicha Reforma de 1962-1963, “*pretendía pluralizar la Cámara ofreciendo representación a partidos pequeños que veían en el sistema electoral mayoritario un obstáculo prácticamente insalvable para obtener representación, y aun para sobrevivir políticamente. Pretendía ofrecer, asimismo, espacios políticos a la oposición democrática de centro-derecha e incentivarla a seguir legitimando al régimen post-revolucionario con su participación electoral. En ese marco político, esta reforma incluyó la primera normatividad en la era post-revolucionaria en materia de prerrogativas estatales. En ella se estipuló que los partidos políticos nacionales legalmente registrados gozarían de la exención de los impuestos por contratos de arrendamiento, compra-venta y donación; por rifas y eventos para obtener recursos; sobre la renta, causado sobre utilidades gravables provenientes de la enajenación de los inmuebles adquiridos por compra-venta o donación para el ejercicio de sus funciones específicas, así como por la venta de los impresos relacionados con la difusión de sus principios, programas y*

⁸⁸ VALADÉS, Diego. *El Sistema Electoral de la Democracia Mexicana*. Verlo en: *El Sistema Electoral de la Democracia Mexicana: Reforma Constitucional Electoral y Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. Federación Nacional de Abogados al Servicio del Estado. 2ª edición. México. Editorial Porrúa. 1991, pp. 16-17.

⁸⁹ *Ibidem.*, p. 17.

estatutos.”⁹⁰ A partir de este momento surge una nueva ruta y se le otorga fuerza al financiamiento indirecto que recibían los partidos políticos en contienda. De una u otra manera comenzó a incrementarse la participación del Estado, al conceder ciertas prerrogativas a los partidos políticos bajo tres modalidades: exenciones fiscales; franquicias postales y telegráficas; y, acceso a la radio y a la televisión en tiempos de campaña, las cuales a la larga se pueden considerar como el inicio del financiamiento indirecto otorgado a los partidos políticos.

*“En 1970 se impulsa la creación y fortalecimiento de los partidos políticos... se redujo el número mínimo total de afiliados a 65,000 en la República y a 2,000 en las dos terceras partes de los estados. Sin embargo, se establece la necesidad de tener 25 afiliados por municipio y en la asamblea estatal deben estar avocindados en la mitad de los municipios de la entidad.”*⁹¹ Imposición que sigue siendo considerable e importante para el surgimiento de nuevos partidos políticos en México.

2.3.4 Ley Federal Electoral de 1973.

*“Esta ley modifica de alguna manera la estructura de las anteriores, aunque los contenidos en general son los mismos, cuenta con mayores precisiones metodológicas, ya que se divide en siete títulos... En el Título segundo se trata “de los Partidos Políticos Nacionales”, que incluye seis capítulos: Conceptos y fundamentos; constitución; registro; derechos y obligaciones; prerrogativas y de la propaganda electoral (artículos 17 al 40).”*⁹²

Luis Medina comenta que *“otra novedad de importancia es la contenida en el artículo 41 constitucional y que concede a los partidos políticos el acceso en forma permanente a los medios de comunicación, lo cual es un avance respecto a las*

⁹⁰ LUJAMBIO IRAZÁBAL, Alonso. Financiamiento y fiscalización de los partidos políticos en México. Disponible en Internet: www.ife.org.mx/wwwca/elec/mex5/finan_fiscal.html

⁹¹ SERRANO MIGALLÓN, Fernando. *Op. Cit.*, p. 68.

⁹² COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús. *Op. Cit.*, p. 32.

reformas de 1973 que al introducir este derecho –a nivel de ley orgánica- lo limitaban a la época de elecciones.”⁹³

Inclusive en esta ley encontramos la definición de “partido político” en su artículo 17, donde dice:

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

Término que se deja de utilizar más tarde, al referirse a los partidos políticos nacionales.

José de Jesús Covarrubias asevera que en esta etapa *“con muchos esfuerzos y pugnas internas, tanto entre los grupos revolucionarios como con otros que se disputó el poder, con cuestionamientos respecto de los resultados electorales; se consolida la Constitución de 1917; se establece un sistema jurídico de transmisión del poder; se pacifica el país y se crean las condiciones para crear riqueza y para el nacimiento de una clase media, con los cuales emerge el “milagro mexicano”, las clases campesinas y obreras adquieren, por primer vez en la historia del país fuerza política decisiva; se crea una economía proteccionista con una clase económica poderosa, que de manera estrecha trabajaban al lado del poder e influían en las decisiones nacionales.”*⁹⁴ Este argumento abre el paso para la reforma de 1977, que cambia el rumbo del Derecho Electoral en México.

2.3.5 Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977.

En 1977 se promueve la creación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, porque *“surge de la necesidad de incorporar nuevos actores y fuerzas sociales al escenario político electoral, a fin de revitalizar*

⁹³ MEDINA, Luis. *Evolución Electoral en México Contemporáneo*. 1ª edición. México. Editorial Comisión Federal Electoral. 1978, p. 45.

⁹⁴ COVARRUBIAS DUENAS, José de Jesús. *Op. Cit.*, pp. 32-33.

y legitimizar el sistema político mexicano. La sensación de que el país avanzaba por una vía que imposibilitaba a los miembros de la sociedad para satisfacer sus necesidades de participación política, y el surgimiento de nuevos grupos y actores políticos que se expresaban al margen de las estructuras institucionales le planteó al régimen la necesidad de impulsar una reforma capaz de regularizar la confrontación política y conferirle credibilidad a los procesos electorales.”⁹⁵ Mejor motivación no podía haber para que surgiera una nueva Ley en materia electoral que abarcara todas estas preocupaciones.

“El artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, localizado en el capítulo denominado De la soberanía nacional y de la forma de gobierno, en su texto original se expresaba en los mismos términos que su actual párrafo primero y el contenido de éste ha sido esencial para fundamentar el ejercicio de la soberanía popular por medio de los poderes públicos.

Es conocido por los estudiosos del tema que este artículo permaneció, con este único párrafo, sin enmienda alguna durante sesenta años y sólo hasta el año de 1977 fue objeto de su primera modificación...”⁹⁶ Es, entonces, que la mayoría de los tratadistas perciben al año de 1977 como un parteaguas en materia electoral en México.

“La Reforma de 1977 que elevó a rango constitucional a los partidos políticos señaló que éstos contarían “en forma equitativa, durante los procesos electorales, con un mínimo de elementos para sus actividades encaminadas a la obtención del sufragio popular. También establecía el acceso permanente de los partidos a la radio y a la televisión.

Sin embargo, ni en la Constitución ni en la ley secundaria se desglosaba el contenido de ese “mínimo de elementos”, tampoco se detallaba la forma de distribuir los tiempos de radio y televisión.

Hay autores que afirman que la constitucionalización de los partidos políticos trae aparejada por sí misma, la reglamentación del financiamiento. Esto

⁹⁵ ALCOCER V., Jorge. *Op. Cit.*, p. 79.

⁹⁶ RAMÍREZ M., Jesús. *Partidos Políticos y Financiamiento*. Verlo en: *Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas*, “Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional”. Serie Doctrina Jurídica. No. 102. S/e. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2002, p. 329.

no ocurrió en México, donde tuvieron que pasar casi veinte años entre una y otra.”⁹⁷

Mediante esta reforma de 1977, se logró concebir a los partidos políticos como entidades de interés público, con lo cual se elevó de rango a estas entidades, además de que dicha reforma trajo consigo la posibilidad del pluralismo político, ya que con ella se adoptó la modalidad de elegir por representación proporcional 100 de los 400 diputados.

“...En 1977 ocurrió un salto hacia la formación del moderno sistema de partidos; por primera vez las leyes y las instituciones del país se disponían a aceptar, recibir, conformar y fomentar una nueva realidad, explícitamente pluripartidista. Se proyectaba una nueva constitución material de la política; unos partidos se verían obligados a cambiar; otros nacerían a la vida legal y otros más se reforzarían y adquirirían una presencia como nunca en su historia; y todos entrarían a una compleja etapa histórica de negociación, lucha, diálogo, cambio legal y reforma de las reglas del juego.”⁹⁸ ¿Por qué se veía o se sentía este cambio? Simple y sencillamente porque después de haber analizado la situación actual del país en ese entonces, se llegó a la conclusión de que se necesitaba hacer ciertos ajustes que trajeran consigo una mayor aceleración del proceso democrático, y lo que marcó la pauta fue el haber concebido a los partidos como entidades de interés público, ya que con ello se abrió la posibilidad para los mismos de tener acceso a los medios de comunicación (considerados como intermediarios necesarios de la vida democrática) y se volvieron agentes privilegiados para competir por los puestos de elección popular. Con la desaparición del sistema de diputados de partido se generó, dada la mecánica que tenían estos, el reconocimiento de nuevos partidos; en otras palabras, el sistema de diputados de partido se había vuelto un obstáculo central para obtener el registro de nuevos partidos debido a que ellos actuaban como un medio regulador y de toma de decisiones.

⁹⁷ CHUAYFFET CHEMOR, Emilio. Algunas Reflexiones sobre el Financiamiento a los Partidos Políticos en México. Verlo en: *Ibidem.*, p. 37.

⁹⁸ BECERRA, Ricardo, et al. La Mecánica del cambio político en México, 1ª edición. México. Ediciones Cal y Arena. 2000, p. 77.

Para poder incitar el fortalecimiento de un régimen más plural de partidos, en 1977 *“no se incrementan los requisitos para su registro, mantiene la cifra de 65,000 afiliados en el país y se disminuye la cantidad de entidades federativas donde se debe demostrar la existencia de afiliados a la mitad, aunque se pide se cuente con 3,000 miembros en cada una. Una de las innovaciones es la figura del registro condicionado para un partido, sujetándolo a la obtención del 1,5% de la votación. La Ley también prevé la existencia de asociaciones políticas nacionales que contribuyan al desarrollo de la opinión pública.”*⁹⁹

Además, en cuanto se refiere a la composición de la Cámara de Diputados, la reforma de 1977, *“transformó el sistema de diputados de partido, por uno más ortodoxo –de filiación germana- que aunaba la representación directa con la proporcional... En el caso de un sistema electoral mixto, como el adoptado en 1977, la decisión se encaminó por fortalecer organizaciones mayores y simultáneamente asegurar la representación de las clientelas políticas agrupadas en torno a partidos de opinión.”*¹⁰⁰ Este sistema electoral mixto estructura la representación mayoritaria y proporcional.

Con la aprobación del artículo 41 de la Constitución, se establecen en ese momento las bases generales sobre el concepto, naturaleza, prerrogativas y las funciones de los partidos políticos, y surge la normatividad base para el régimen de partidos políticos en México. *“La constitucionalización de los partidos implicó, además de su reconocimiento como piezas fundamentales del sistema político mexicano, el que fueran considerados como elementos necesarios para lograr nuevos consensos, cuya finalidad, tal como lo señalaba la exposición de motivos de la Iniciativa de Reformas Constitucionales, sería la de enriquecer la representación nacional. Esto requería establecer mecanismos legales que permitiesen el fácil acceso de estas nuevas expresiones al entramado político institucional, así como garantizar su permanencia.”*¹⁰¹

⁹⁹ SERRANO MIGALLÓN, Fernando. *Op. Cit.*, pp. 68-69.

¹⁰⁰ VALADÉS, Diego. *Op. Cit.*, p. 18.

¹⁰¹ ALCOCER V., Jorge. *Op. Cit.*, p. 83.

2.3.6 Código Federal Electoral de 1987.

*"El Código Federal Electoral de 1987 mantiene la misma línea de la legislación que le precede para el registro de los partidos y su existencia. Suprime el registro condicionado y una de las mayores aportaciones se encuentra en el financiamiento de los partidos pues establece su financiamiento público."*¹⁰²

"Fue el Código Federal Electoral de 1987, el primero en incorporar el financiamiento público a los partidos otorgándolo sobre la base de un costo mínimo de campaña, en porcentajes crecientes durante los años previos al del proceso electoral y por supuesto, en el de los comicios (la fuerza electoral de cada partido).

*El financiamiento público contribuyó de manera fundamental para fortalecer a los partidos de oposición en ese entonces."*¹⁰³

Entendido de otra forma, *"la reforma constitucional, presentada el 4 de noviembre de 1986, no incluyó ningún cambio, a ese nivel, respecto del financiamiento para los partidos políticos; sin embargo el Código Federal Electoral estableció un sistema que sustituyó las llamadas prerrogativas por el financiamiento público."*¹⁰⁴ Este sistema, contemplaba el financiamiento público como complementario a los ingresos que obtuvieran los partidos tanto de sus afiliados y de sus organizaciones, como de las diversas actividades que ellos mismos desarrollaran en el ejercicio de sus tareas.

A diferencia de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, el Código Federal Electoral otorgó mayor apoyo del Estado a los partidos políticos, al considerar que por su función como entidades de interés público lo requerían. Para tal efecto se instauró un sistema de financiamiento basado en el principio de equidad, con el fin de distribuir los recursos de manera proporcional a la fuerza política de los mismos partidos.

Además, dicho Código, *"estableció diversos puntos generales sobre el financiamiento del Estado. En primer término, se le dio a éste el carácter de complementario, lo cual expresaba que no era la única fuente de recursos*

¹⁰² SERRANO MIGALLÓN, Fernando. *Op. Cit.*, p. 69.

¹⁰³ CHUAYFFET CHEMOR, Emilio. *Op. Cit.*, p. 37.

¹⁰⁴ ALCOCER V., Jorge. *Op. Cit.*, p. 95.

partidistas, pues los partidos políticos podían recibir aportaciones de sus afiliados y de sus organizaciones, así como de otras fuentes particulares que no estuvieran expresamente prohibidas en la ley.

Determinó también que el financiamiento público era independiente de los gastos que el gobierno sufragara para poder cumplir con las demás prerrogativas establecidas a favor de los partidos.

Incorporó por primera vez el sistema de financiamiento directo combinado con el indirecto (prerrogativas) que ya contemplaban otras legislaciones.

Determinó un factor que serviría de base para cuantificar el monto total en numerario a distribuir entre los partidos: el costo mínimo de campaña.

Por lo que respecta al financiamiento extranjero, la nueva legislación electoral mantuvo la prohibición de aceptar apoyo de partidos, gobiernos o entidades. Por último, se observa un adelanto importante en la legislación electoral al incluir en el código, y no como antes en un reglamento, la obligación de los partidos políticos de justificar anualmente el uso del financiamiento público ante la Comisión Federal Electoral.”¹⁰⁵

“Otro elemento de gran relevancia, incluido en el Código Federal Electoral de 1987, establecía que los partidos políticos justificarían anualmente ante la Comisión Federal Electoral el empleo del financiamiento público. Esta norma simboliza el inicio de un ejercicio de rendición de cuentas. Sin embargo, no quedó registro alguno de la entrega de informes por parte de los partidos. La ley no establecía si la autoridad revisaría el informe y su documentación soporte para determinar el buen uso de los recursos públicos, ni si se sancionarían las conductas indebidas.”¹⁰⁶ México llegó a las elecciones presidenciales de 1988 sin mecanismos que sustentaran el financiamiento público y la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, lo que provocó que no hubiera una adecuada transparencia en el proceso. Después de estas elecciones presidenciales surgen mecanismos para la transparencia y la equidad dentro del proceso de transición democrática en México.

¹⁰⁵ ALCOCER V., Jorge. *Op. Cit.*, p. 96.

¹⁰⁶ LUJAMBIO IRAZÁBAL, Alonso. *Op. Cit.*

Otra reforma que se da es la desaparición del registro condicionado. *“Así tenemos que la ley electoral de 1987 menciona las causas de la pérdida definitiva del registro a saber: no obtener el 1.5% de la votación nacional, en ninguna de las elecciones federales, artículo 35; el incumplimiento de los requisitos y obligaciones necesarios para obtener un registro; cuando se coaliguen o fusionen los partidos en contraposición, según lo establecido en el artículo 34; no publicar ni difundir en cada elección federal en que participe su plataforma electoral mínima; y aceptar propaganda proveniente de partidos o entidades del exterior y de ministros de culto de cualquier religión o secta.”*¹⁰⁷ Por esta razón se pierde pluralidad política en el sistema de partidos en México.

2.3.7 Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990.

*“No fue la mexicana una transición abrupta, fruto de un pacto, sino gradual, fruto de cuatro pactos crecientemente incluyentes: la reforma electoral de 1989-90, la de 1993, la de 1994 y la de 1996.”*¹⁰⁸ Quizá es esta reforma la más importante, debido a la trascendencia de los actos que la compusieron. Estos primeros pasos, acertados hacia el camino de la democracia no se dieron de la noche a la mañana, fueron producto de la experiencia y el aprendizaje de los errores del pasado que tanto daño causaron a nuestro país. Por ello, afirmamos que estas reformas acercan a un sistema de lucha de partidos y aclara el panorama en materia electoral.

“En 1990, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales distribuye el financiamiento público por diferentes tipos de actividad: a) la electoral; b) las generales como entidades de interés público; c) por subrogación del estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos políticos; y, d) por actividades específicas como entidades de interés público.

¹⁰⁷ *Apuntes de Derecho Electoral*, 1ª edición. México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Libro 1. Parte Primera. Introducción al Derecho Electoral. 2000, p. 499.

¹⁰⁸ LUJAMBIO IRAZÁBAL, Alonso. *Op. Cit.*

Por cierto, vale la pena comentar que en 1991, durante el primer año en que el IFE asignó el nuevo financiamiento previsto en el Código, se destinaron 220, 227 millones de viejos pesos al rubro de las actividades específicas, definidas como tareas de educación y capacitación política, de investigación socioeconómica y política, así como de carácter editorial.

Una buena parte de esos recursos fueron devueltos al término del ejercicio correspondiente a las autoridades hacendarias por el IFE, debido a que los partidos incurrieron en el uso insuficiente o la comprobación defectuosa de gastos...”¹⁰⁹

“Respecto del financiamiento público, el cambio más relevante fue el establecimiento de una fórmula de reparto novedosa: el 90% de los recursos se distribuirían en proporción a los votos obtenidos por cada uno de los partidos que superaran el umbral del 1.5% y el 10% se distribuiría de manera igualitaria. El cambio no fue espectacular, pero contribuía a hacer más equitativas las contiendas electorales.

Por otro lado, el Código de 1990 incluía dos nuevas figuras de financiamiento público: a cada partido se le otorgaría anualmente el equivalente al 50% del ingreso anual de sus diputados y senadores, al tiempo que el IFE reembolsaría a los partidos políticos el 50% de sus gastos realizados para financiar las “actividades específicas” —educación y capacitación, investigaciones y ediciones—. El resto de las prerrogativas no cambiaron sustancialmente respecto de la ley electoral de 1987. Sin embargo, desde entonces se establecieron reglas para la contratación de espacios en radio y televisión, gracias a las cuales se determinó que las tarifas que regirían para dicha contratación no podrían ser superiores a las de la publicidad comercial.”¹¹⁰

Lo anterior fue un acto trascendente pues permitió que se cimentaran las bases sobre el financiamiento de los partidos políticos en México. “El nuevo COFIPE contiene un avance importante respecto al financiamiento público contenido en la ley anterior, ya que incorpora un conjunto de rubros específicos;

¹⁰⁹ CHUAYFFET CHEMOR, Emilio. *Op. Cit.*, p. 37.

¹¹⁰ LUJAMBIO IRAZÁBAL, Alonso. *Op. Cit.*

introduce, así sea en forma marginal, un criterio de igualdad..., perfecciona los mecanismos de proporcionalidad y considera sujetos de financiamiento una serie de actividades permanentes de los partidos.

El criterio de proporcionalidad, que da vigencia al principio de equidad, lo encontramos en los rubros denominados por actividad electoral y por subrogación del Estado: el primero se otorga en proporción al número de votos obtenidos, y el segundo se da en relación con el número de diputados o senadores, según sea el caso...

El criterio de igualdad... lo encontramos en los rubros denominados Por actividades generales como entidades de interés público y Por actividades específicas como entidades de interés público. En el primer caso se establece un monto adicional de 10% sobre la cantidad total a repartir por actividades electorales, que se otorga a cada partido político por igual, y en el segundo caso se otorga 50% de los gasto anuales comprobados por tareas de educación, editoriales o de difusión.” ¹¹¹ Los recursos asignados se dan en relación con dos tipos de actividades partidistas: una para los gastos de campaña que se generen y el otro para el sostenimiento permanente de los partidos. En todo caso, el financiamiento público se considera como complementario de las otras fuentes de que disponen los partidos en este momento y no la base principal. A pesar de ello, en la práctica el financiamiento otorgado por el Estado va a seguir siendo la fuente principal de captación de recursos de los partidos políticos.

Una de las principales reformas que trajo el Código de 1990, fue la creación del Instituto Federal Electoral como organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios y con un cuerpo de funcionarios de carácter profesional bajo su directa e inmediata dependencia. Se creó así, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, que entre otras funciones tuvo, en ese momento, la de ministrar a los partidos políticos el financiamiento a que tienen derecho.

También se expidió el Reglamento para el financiamiento público por actividades específicas de los partidos políticos, el cual reglamenta algunos

¹¹¹ ALCOCER V., Jorge. *Op. Cit.*, pp. 109-110.

artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Algunas de las novedades son: en el mes de enero de cada año, la Dirección General del Instituto Federal Electoral informará al Consejo General el importe a que ascendieron los gastos que los partidos políticos nacionales comprobaron haber erogado en el año inmediato anterior, esto para la realización de actividades específicas como entidades de interés público que son; y *“el retorno de la figura del –registro condicionado-. Esa vía de ingreso al régimen partidario... regresó a la legislación después de su desaparición en 1986. Para otorgar el registro, bajo las nuevas reglas, la autoridad electoral asumía un amplio margen de discrecionalidad, pues tomaría –en cuenta las condiciones específicas en que funciona el sistema de partidos políticos, así como su composición y representatividad sociopolítica-, con lo que eso quiera decir. Por su parte, las organizaciones interesadas deberían demostrar que contaban con los documentos básicos establecidos en la ley (estatutos, declaración de principios y programa de acción), que representaban una corriente de opinión con base social y que habían realizado actividades políticas durante los dos años anteriores a la solicitud de registro.”*¹¹²

Sin embargo, a pesar de las reformas que se dieron, siguió siendo incipiente el registro de los partidos políticos, ya que dejaba al arbitrio de la autoridad, mediante su carácter discrecional, el otorgamiento del registro de los partidos políticos.

2.3.7.1 Reformas de 1993.

El momento histórico que estaba viviendo nuestro país en materia electoral fue trascendente para continuar con cambios y ajustes en la ley; por tal motivo emanaron reformas a la Constitución y a la legislación electoral aplicable.

“A nivel constitucional, los cambios fundamentales fueron tres: a) la nueva fórmula de integración de las cámaras de Senadores y Diputados; b) la eliminación de la autocalificación, y c) desde el texto constitucional se enunció la necesidad de

¹¹² BECERRA, Ricardo. *Op. Cit.*, pp. 257-258.

regular el financiamiento a los partidos políticos, lo cual sería especificado en la ley reglamentaria.”¹¹³ En materia de finanzas, las modificaciones constitucionales permitieron hablar de algo más que “prerrogativas” a los partidos políticos. Se crearon obligaciones en el manejo de los recursos y del financiamiento en general.

*“En 1993, se reformó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para establecer límites a los gastos de campaña, regular el financiamiento privado y establecer la obligación de los partidos de presentar informes de ingresos y gastos, tanto anuales como de campaña.”*¹¹⁴ Hasta 1993 la legislación electoral mexicana era omisa en materia de control y seguimiento a los recursos que recibían los partidos políticos nacionales. Lo único que estaba regulado eran las formas de determinar y suministrar el financiamiento público, más no existía nada referente al financiamiento privado, mecanismos de información, supervisión ni sanciones.

“Luego de la reforma de 1993 se contemplaron cinco rubros para el financiamiento de los partidos: público, de la militancia, de simpatizantes, autofinanciamiento y por rendimientos financieros. Quedó prohibido el financiamiento que proviniera de los poderes federales, de los estados y los ayuntamientos, de las dependencias y entidades públicas de extranjeros, ministros de culto y asociaciones religiosas, de organizaciones internacionales, de –las personas que vivan o trabajen en el extranjero– y de las empresas mercantiles. Las aportaciones a los partidos no serían deducibles de impuestos. Los partidos deberían presentar un informe de sus ingresos y gastos cada año, y una comisión del Consejo General del IFE estaría facultada para llevar a cabo la revisión. Entre el financiamiento de la militancia se contemplaron las –aportaciones de sus organizaciones sociales–. Hasta un monto equivalente al 10% del financiamiento público total otorgado a los partidos podía ser anónimo. Las aportaciones individuales no podrían ser superiores al 1% del monto total del financiamiento público otorgado a todos los partidos, y el límite para las personas morales sería del 5%. Las sanciones a los partidos las impondría el Tribunal Federal Electoral y

¹¹³ BECERRA, Ricardo. *Op. Cit.*, pp. 290-291.

¹¹⁴ CHUAYFFET CHEMOR, Emilio. *Op. Cit.*, p. 38.

quedaban precisadas en la legislación: iban desde una multa económica hasta la pérdida del registro como partido político nacional.”¹¹⁵

Estas reformas fueron importantísimas, ya que actualmente son la base de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos en el sistema electoral mexicano. Con ello se aseguró el control de los recursos financieros en materia electoral; los los partidos debían de presentar un informe, el Instituto Federal Electoral supervisarlo y el Tribunal Federal Electoral, en su caso, sancionar a los partidos que incurrieran en alguna falta. Se establecieron, además, los topes en los gastos de campaña para los partidos políticos. Es decir, se obligó a los partidos a contar con un órgano interno de finanzas y a entregar un informe anual de sus ingresos y de sus gastos totales.

Respecto al registro de partidos políticos, otros avances que se lograron en materia electoral con la reforma de 1993 fueron los descritos por Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg: *“El Código reformado en ese año señalaba: -El partido político con registro definitivo que no obtenga el 1.5% de la votación en dos elecciones federales ordinarias consecutivas perderá todos los derechos y prerrogativas que establece este Código-. Es decir, con la reforma, a la primera no se salía de la escena, sino hasta la segunda. Pero además, dado que algunos partidos ya habían salido y vuelto a entrar hasta dos veces, la ley les otorgaría, gratuitamente, dos oportunidades más.”¹¹⁶* De esta manera se hace más fácil la permanencia de los partidos políticos que iban surgiendo en la contienda. Algunos consideran que fue un retroceso a las reformas que se habían dado en esta materia.

2.3.8 Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1994.

En 1994 surgen otras reformas, que para nuestro trabajo no son relevantes. A pesar de ello, el panorama preparaba más cambios y todo se volvía más dinámico.

¹¹⁵ BECERRA, Ricardo. *Op. Cit.*, p. 296.

¹¹⁶ *Ibidem.*, p. 307.

En 1994 hubo una modificación al artículo 41 constitucional y se estableció que la organización de las elecciones se realizara a través de un organismo público y autónomo, concurriendo así los poderes ejecutivo y legislativo, los partidos y los ciudadanos. *“Con esta reforma, se refrendaba en el cuerpo constitucional la autonomía del Instituto Federal Electoral y se contemplaba directamente, a nivel constitucional, que –ciudadanos- elegidos por el Congreso de la Unión serían corresponsables de la organización electoral.”* ¹¹⁷ Además otras reformas en materia electoral, directamente en el Código Federal de Organizaciones y Procedimientos Electorales establecieron lo siguiente: *“En 1993 se dispuso que serían las juntas locales ejecutivas y distritales ejecutivas del IFE (órganos ejecutivos integrados por miembros del Servicio Profesional Electoral) las que establecerían el tope en los gastos de campaña de senadores y diputados respectivamente. A partir de la reforma de 1994, se estableció que esta facultad correspondería a los consejos locales y distritales a propuesta de las juntas respectivas. Es decir, esa importante determinación pasó de los órganos ejecutivos a los órganos colegiados del IFE, dominados por el –voto ciudadano–.”* ¹¹⁸ Esto con la finalidad de asegurar que hubiera mayor transparencia y limpieza dentro de los comicios. Los cambios arrojaron una mejor perspectiva, pues integraron a la autoridad electoral, los ciudadanos y a los partidos políticos para darle credibilidad a las elecciones.

Las elecciones de 1994 y el marco jurídico-electoral que existía en esos momentos preparó todo para la reforma de 1996, con la cual se concretó la equidad y el salto de la competitividad en México.

2.3.8.1 Reformas de 1996.

“El hecho de que haya debido producirse esta nueva reforma evidencia hasta qué punto las tres anteriores (1989-90, 1993 y 1994) dejaron aspectos sin resolver

¹¹⁷ BECERRA, Ricardo. *Op. Cit.*, p. 326.

¹¹⁸ *Ibidem.*, pp. 330-331.

o agudizaron problemas que teóricamente debían solucionar.”¹¹⁹ Con estas palabras de Pablo Javier Becerra se explica cuán importante y relevante fue esta reforma en materia electoral en México.

En las últimas reformas, en materia de partidos políticos, desaparece el registro condicionado “con lo cual se cierra una puerta para la renovación permanente del sistema de partidos, abierta por primera vez con la reforma de 1977, clausurada temporalmente en 1987 y reabierto con el COFIPE de 1990. Queda solamente la vía del registro definitivo cuyo diseño cambió: en lugar de exigir una afiliación de 3,000 miembros en cada una de cuando menos la mitad de las entidades (16), ahora se debe acreditar en 10 entidades, o bien 300 miembros que ya no se deben demostrar en la mitad de los distritos sino solamente en una tercera parte (100). El criterio numérico total, que antes se establecía en 65,000 afiliados en todo el país, ahora se fija en el 0.13% del padrón de la elección inmediatamente anterior al de la elección para la cual se solicita el registro.”¹²⁰

El complemento de estos requisitos se cumple al presentar a la autoridad competente los estatutos, la declaración de principios y el programa de acción de la organización política postulante a conformarse como un partido político nacional, además al comprobar la celebración de asambleas que la misma ley les exige.

También se establecen causales de pérdida del registro y se eleva a 2% el porcentaje requerido para que un partido pueda conservar su registro y sus prerrogativas. Otras causales emitidas son: “no participar en un proceso electoral federal ordinario... haber dejado de cumplir con alguno de los requisitos necesarios para obtener su registro; incumplir de manera grave y sistemática, a juicio del Consejo General, con las obligaciones que señala el COFIPE; haberse declarado disuelto por acuerdo de sus miembros y haberse fusionado con algún otro partido.”¹²¹ Cambió el régimen legal de los partidos políticos de manera sustancial. Se hacen más claras las condiciones para acceder a la contienda

¹¹⁹ LARROSA, Manuel y Ricardo ESPINOZA. *Elecciones y partidos políticos en México*. S/e. México. Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa. Centro de Estadística y Documentación Electoral. 1999, p. 37.

¹²⁰ *Ibidem.*, p. 40.

¹²¹ BECERRA, Ricardo. *Op. Cit.*, p. 444.

mediante un elemento esencial: que sea el voto ciudadano el que defina la permanencia dentro del sistema de partidos. Estas disposiciones se encuentran todavía en vigor.

En materia de financiamiento de los partidos se establecen nuevas modalidades de financiamiento público y las bases para su otorgamiento. Dichas modalidades son las destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las destinadas a la obtención del voto durante los procesos electorales y por actividades específicas. Además, *“se introdujo el precepto de que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado, de tal manera que los partidos acabarán dependiendo en lo fundamental del erario público.”*¹²² Con la experiencia se aprende a dudar del origen de los recursos privados, por lo que se le otorga más importancia al financiamiento público. Se afirma que *“la fórmula mediante la cual se determina el financiamiento público obliga a incrementar sustancialmente, en una magnitud mayor a cinco veces, los recursos públicos destinados a los partidos políticos, en congruencia con el principio constitucional que establece que los recursos públicos deben prevalecer sobre los privados.”*¹²³

Diversos autores consideran que el gran tema de debate de las elecciones de 1994 había sido el de la inequidad de los recursos de los que disponían los partidos políticos frente a las elecciones. *“Las estadísticas eran elocuentes: un solo partido había gastado el 73% de lo erogado en la campaña de aquel año, así que las condiciones de la competencia debían mejorarse. Esto constituye, quizás, el efecto más visible y decisivo de la reforma. Los recursos financieros públicos de los partidos aumentaron drásticamente, 600% en relación a tres años antes, y lo mismo ocurrió en materia de acceso a los medios electrónicos. Por mandato constitucional el dinero público se convirtió en el componente primordial de los recursos partidistas, y fue distribuido de modo más equitativo (el 70% de la bolsa general del financiamiento público se distribuye conforme a la votación y el 30% de un modo igualitario); se definieron topes claros y razonables a los gastos de campaña, con serias restricciones a las aportaciones privadas y con mecanismos*

¹²² LARROSA, Manuel. *Op. Cit.*, p. 40.

¹²³ BECERRA, Ricardo. *Op. Cit.*, p. 439.

más estrictos de control, auditoría y vigilancia. El éxito de este esquema depende de la transparencia: el dinero público es determinado bajo reglas previas, conocidas por todos y el resto de las fuentes y la autoridad electoral contó con mejores instrumentos para fiscalizar y revisar los gastos en las campañas de los partidos.”¹²⁴ La materia electoral pasó de un tercer plano en la agenda del Estado mexicano a ser una prioridad. El dinero que se invirtió en los organismos electorales y a los partidos políticos comenzó a ser muy alto y poco a poco se volvió una partida presupuestal de grandes sumas de dinero.

Como se explicó en el párrafo anterior, la reforma multiplicó el monto total del financiamiento a los partidos y estableció una regla más equitativa: 70% del monto tal se distribuiría de manera proporcional a los votos obtenidos en la última elección, y 30% se distribuiría de modo igualitario entre todos los partidos.

Hubo más reformas, *“otro cambio importante fue reducir los topes de gasto de campaña, lo cual condujo en 2000 a un proceso más equitativo. Además, la ley amplió los tiempos de radio y televisión pagados por el Estado, cuya distribución siguió la fórmula 70% y 30%. La reforma de 1996 volvió permanente la función de la Comisión de Consejeros encargada de fiscalizar las finanzas de los partidos, y les dio atribuciones para solicitar informes y realizar auditorías más allá de las estrictamente anuales.”*¹²⁵ Se considera que esto fortaleció al sistema de partidos en transición y trajo consigo una gran dosis de equidad para la competencia democrática en México.

En materia de fiscalización y las sanciones que se imponen también hubo reformas. *“El IFE asume la facultad de dictaminar y fijar sanciones, a través de su Consejo General; en todo caso sus resoluciones pueden ser recurridas ante el Tribunal Electoral. El Consejo General debe tomar en cuenta las circunstancias y la gravedad de la falta, y señalar que en caso de reincidencia se aplique una sanción más grave. El régimen de responsabilidades se aplica tanto a los dirigentes, miembros y simpatizantes de partidos políticos, como a los de agrupaciones políticas. Se refiere expresamente que las sanciones citadas a*

¹²⁴ BECERRA, Ricardo. Op. Cit., p. 426.

¹²⁵ LUJAMBIO IRAZÁBAL, Alonso. Op. Cit.

continuación sólo podrán imponerse cuando el incumplimiento o infracción sea particularmente grave o sistemático: supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento que les corresponda; suspensión del registro y cancelación del registro.”¹²⁶

Al haber reformado el artículo 41 de la Constitución en varios aspectos, entre ellos lo establecido en su fracción segunda, último párrafo, el cual dispone que:

“La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos de control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.”

Se sentaron las bases para que la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, organismo permanente inserto en la estructura del Consejo General del Instituto Federal Electoral, aprobara el “Reglamento que Establece los Lineamientos, Formatos, Instructivos, Catálogos de Cuentas y Guía Contabilizadota Aplicables a los Partidos Políticos Nacionales en el Registro de sus Ingresos y Egresos en la Presentación de sus Informes, el cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1998.”¹²⁷ Dicho instrumento es reglamentario de diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos electorales y ha sufrido diversas reformas, las cuales han dado como resultado un mejor control en la fiscalización de los recursos de los partidos políticos.

Entre otros tantos cambios que se dieron en este año, la que versa sobre la lógica del financiamiento dejó mucho que desear, pues convierte a los partidos políticos en dependientes directos del erario público. Además, desaparece el registro condicionado y eso propicia un virtual monopolio de la participación

¹²⁶ BECERRA, Ricardo. *Op. Cit.*, pp. 444-445.

¹²⁷ *Gaceta Electoral 62*, Instituto Federal Electoral.

Disponible en Internet : www.ife.org.mx/dirsecre/gaceta_elec/Gaceta62/Directorio_62.pdf

electoral entre partidos. No obstante, se produjo un crecimiento de la competitividad del sistema de partidos en México.

2.3.8.2 Reformas de 2002.

Las reformas de 2002 no son tan relevantes ni tienen un carácter definitivo como las anteriores. Se reforman algunos artículos, entre ellos se considera que es derecho de los ciudadanos y obligación popular para los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la equidad entre hombres y mujeres. Por lo que se generaliza más la participación ciudadana y la importancia que habían adquirido las mujeres en su momento se acentúa más para poder fungir como representantes de la colectividad.

Existen algunas modificaciones en la solicitud de candidatos por los partidos políticos, pero de lo más relevante son las novedades en cuanto a las faltas y sanciones a dichas organizaciones. Se incluyen sanciones como la amonestación pública, la multa de 50 a 5 mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal y la negativa del registro de las candidaturas, las cuales anteriormente no se contemplaban en dicho ordenamiento. Esto vuelve más estricto al sistema de partidos.

En la actualidad, la legislación aplicable es el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1996 con las reformas que hemos enunciado. Es objeto de nuestra investigación el financiamiento de los partidos políticos, por lo que a continuación veremos cómo se encuentra regulado actualmente.

El fundamento legal de lo que la doctrina reconoce como financiamiento público directo se encuentra en el artículo 49 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; habla de manera extensa sobre el financiamiento de los partidos políticos. En él se menciona que:

"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 militancia;*

- c) *Financiamiento de simpatizantes;*
- d) *Autofinanciamiento; y*
- e) *Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos."*

El régimen, como lo hemos mencionado se divide en un régimen de financiamiento público y privado, donde el público prevalecerá sobre el privado. La primera forma de financiamiento es de carácter público y las cuatro restantes de índole privado.

El artículo también regula las aportaciones o donativos que reciben los partidos políticos y menciona quiénes no pueden realizarlas:

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

- a) *Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de los Estados, y los Ayuntamientos, salvo los establecidos en la ley;*
- b) *Las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizados o paraestatales, y los órganos de gobierno del Distrito Federal;*
- c) *Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras;*
- d) *Los organismos internacionales de cualquier naturaleza;*
- e) *Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta;*
- f) *Las personas que vivan o trabajen en el extranjero; y*
- g) *Las empresas mexicanas de carácter mercantil.*

3. Los partidos políticos no podrán solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades. Tampoco podrán recibir aportaciones de personas no identificadas, con excepción de las obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública."

La prohibición es un reto para la humanidad, ya que cuando se le da a cualquier cosa el carácter de prohibido, se vuelve más tentador y más generoso, pues es frecuente que este tipo de personas que se han nombrado financien a los partidos políticos. La razón por la que se prohíben estas formas de financiamiento

es para desligar de los intereses que puedan tener personas con mucho o determinado poder económico y que este influya en la actividad de los partidos políticos.

Este marco jurídico también otorga incentivos para quienes participen en el otorgamiento de recursos económicos. Resulta que:

"4. Las aportaciones en dinero que los simpatizantes realicen a los partidos políticos, serán deducibles del impuesto sobre la Renta, hasta en un monto del 25%."

Consideramos que debería de fomentarse de una u otra forma los incentivos fiscales para de esta manera darle una mayor fuerza al financiamiento por los simpatizantes y en concreto al financiamiento privado sobre el público. Pero debe de hacerse más extensivo y más atractivo para los particulares para así poder captar mayores recursos, generar ingresos para los partidos políticos y beneficios para los simpatizantes.

El numeral 5 del artículo 49 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales determinar que los partidos políticos deberán tener un órgano interno que esté encargado de:

"la obtención y administración de sus recursos generales y de campaña, así como de la presentación de los informes a que se refiere el artículo 49-A de este mismo ordenamiento."

Ese órgano se constituye de acuerdo a lo que estipulen libremente los partidos a los que pertenezca. El numeral 6 regula la creación de una Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Agrupaciones Políticas, la cual funcionará de manera permanente. Esta estará encargada de la revisión de los informes que los partidos políticos y las agrupaciones políticas presenten sobre el origen y destino de sus recursos anuales y de campaña, así como de la vigilancia del manejo de los recursos.

Como se dijo, los partidos políticos recibirán financiamiento público el cual va a estar destinado a tres actividades en concreto: sus actividades ordinarias

permanentes, para gastos de campaña y para actividades específicas. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales los regula en el numeral 7 del artículo 49 y sostiene que:

"Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en dicho Código, conforme a las disposiciones siguientes:

a) Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes:

I. El Consejo General del Instituto Federal Electoral determinará anualmente, con base en los estudios que le presente el Consejero Presidente, los costos mínimos de una campaña para diputado, de una para senador y para la de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tomando como base los costos aprobados para el año inmediato anterior, actualizándolos mediante la aplicación del índice al que se refiere la fracción VI de este inciso, así como los demás factores que el propio Consejo determine. El Consejo General podrá, una vez concluido el proceso electoral ordinario, revisar los elementos o factores conforme a los cuales se hubiesen fijado los costos mínimos de campaña;

II. El costo mínimo de una campaña para diputado, será multiplicado por el total de diputados a elegir y por el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión.

III. El costo mínimo de una campaña para senador, será multiplicado por el total de senadores a elegir y por el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión;

IV. El costo mínimo de gastos de campaña para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, se calculará con base a lo siguiente: El costo mínimo de gastos de campaña para diputado se multiplicará por el total de diputados a elegir por el principio de mayoría relativa, dividido entre los días que dure la campaña para diputado por este principio, multiplicándolo por los días que dura la campaña de Presidente;

V. La suma del resultado de las operaciones señaladas en las fracciones anteriores, según corresponda, constituye el financiamiento público anual a los partidos políticos por sus actividades ordinarias permanentes y se distribuirá de la siguiente manera:

El 30% de la cantidad total que resulte, se entregará en forma igualitaria a los partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión.

El 70% restante, se distribuirá según el porcentaje de la votación nacional emitida, que hubiese obtenido cada partido político con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión, en la elección de diputados inmediata anterior.

VI. El financiamiento a que se refieren las fracciones anteriores se determinará anualmente tomando en consideración el índice nacional de precios al consumidor, que establezca el Banco de México.

VII. Las cantidades que en su caso se determinen para cada partido, serán entregadas en ministraciones mensuales conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente; y

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

b) Para gastos de campaña:

I. En el año de la elección, a cada partido político se le otorgará para gastos de campaña, un monto equivalente al financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes les corresponda en ese año; y

II. El monto para gastos de campaña se otorgará a los partidos políticos en forma adicional al resto de las prerrogativas.

c) Por actividades específicas como entidades de interés público:

I. La educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales de los partidos políticos nacionales, podrán ser apoyadas mediante el financiamiento público en los términos del reglamento que expida el Consejo General del Instituto.

II. El Consejo General no podrá acordar apoyos en cantidad mayor al 75% anual, de los gastos comprobados que por las actividades a que se refiere este inciso hayan erogado los partidos políticos en el año inmediato anterior; y

III. Las cantidades que en su caso se determinen para cada partido, serán entregadas en ministraciones conforma al calendario presupuestal que se apruebe anualmente.”

Las ministraciones que reciban los partidos políticos serán mensuales. Además se imponen a los partidos políticos ciertas obligaciones como que otorgue una parte mínima de su presupuesto a sus institutos de investigación y al desarrollo de sus fundaciones. Hay que recordar que es en este apartado donde se regulan la equidad y la proporcionalidad dentro de la competencia entre los partidos, pues por la primera se divide el 30% del financiamiento anual que se va a otorgar a los partidos y el 70% es lo que en proporción y de acuerdo a las votaciones inmediatas anteriores les toca a cada partido político.

Para la actuación equitativa entre los partidos políticos, se les concede ciertas preferencias a quienes han obtenido su registro con anticipación, pero también se protege a quienes de manera posterior registran un partido político y se busca que cuenten con los recursos necesarios para que realicen sus actividades como todos los demás partidos. El artículo 49 del Código de referencia menciona:

“8. Los partidos políticos que hubieren obtenido su registro con fecha posterior a la última elección, tendrán derecho a que se les otorgue financiamiento público conforme a las siguientes bases:

a) Se le otorgará a cada partido político el 2% del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades

ordinarias permanentes a que se refiere este artículo, así como en el año de la elección una cantidad adicional igual para gastos de campaña; y

b) Se les otorgará el financiamiento público por sus actividades específicas como entidades de interés público.

9. Las cantidades a que se refiere el inciso a) del párrafo anterior serán entregadas por la parte proporcional que corresponda a la anualidad a partir de la fecha en que surta efectos el registro y tomando en cuenta el calendario presupuestal aprobado para el año..."

No se les toma el año completo, sino a partir de la fecha de registro del partido, es cuando surte efectos la entrega de las ministraciones por parte de la autoridad correspondiente a favor de los partidos políticos. Hasta aquí se regula en dicho artículo el financiamiento público.

Por otra parte el financiamiento privado tiene su fundamento en el numeral 11 del mismo artículo 49 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Se distingue de todo aquél que no provenga del erario público.

"11. El financiamiento que no provenga del erario público tendrá las siguientes modalidades:

a) El financiamiento general de los partidos políticos y para sus campañas que provenga de la militancia estará conformado por las cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, por las aportaciones de sus organizaciones sociales y por las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten exclusivamente para su campañas conforma a las siguientes reglas:

I. El órgano interno responsable del financiamiento de cada partido deberá expedir recibo de las cuotas o aportaciones recibidas, de los cuales deberá conservar una copia para acreditar el monto ingresado;

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

III. Las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas tendrán el límite que fije el órgano interno responsable del manejo del financiamiento de cada partido.

b) El financiamiento de simpatizantes estará conformado por las aportaciones o donativos, en dinero o en especie, hechas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por las personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país, que no estén comprendidas en el párrafo 2 de este artículo. Las aportaciones se deberán sujetar a las siguientes reglas:

I. Cada partido político no podrá recibir anualmente aportaciones en dinero de simpatizantes por una cantidad superior al diez por ciento total del financiamiento público para actividades ordinarias que corresponda a todos los partidos políticos.

II. De las aportaciones en dinero deberán expedirse recibos foliados por los partidos políticos en los que se harán constar los datos de identificación del aportante, salvo que hubieren sido obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública, siempre y cuando no impliquen venta de bienes o artículos promocionales. En el caso de colectas, sólo deberá reportarse en el informe correspondiente el monto total obtenido. Las aportaciones en especie se harán constar en un contrato celebrado conforma a las leyes aplicables;

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

IV. Las aportaciones en dinero podrán realizarse en parcialidades y en cualquier tiempo, pero el monto total aportado durante un año por una persona física o moral no podrá rebasar, según corresponda los límites establecidos en la fracción anterior; y...

c) El autofinanciamiento estará constituido por los ingresos que los partidos obtengan de sus actividades promocionales, tales como conferencias, espectáculos, juegos y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de

bienes y de propaganda utilitaria así como cualquier otra similar que realicen para allegarse fondos, las que estarán sujetas a las leyes correspondientes a su naturaleza. Para efectos de este código, el órgano interno responsable del financiamiento de cada partido político reportará los ingresos obtenidos por estas actividades en los informes respectivos; y...

d) Para obtener financiamiento por rendimientos financieros los partidos políticos podrán crear fondos o fideicomisos con su patrimonio o con las aportaciones que reciban, adicionalmente a las provenientes de las modalidades del financiamiento señaladas en el presente artículo..."

Las diferentes formas de financiamiento privado son de suma relevancia, ya que también juegan un papel muy importante en la lucha entre partidos y llegan en la mayoría de las ocasiones a representar una diferencia para la obtención de resultados. No es bien vista esta forma de financiamiento porque desafortunadamente se ha consolidado para resolver intereses particulares de los individuos que los aportan. De todas maneras, la ley establece un orden muy explícito sobre el particular, pues de todas estas formas de financiamiento se imponen limitaciones para llevarlas a cabo. Ya sea del financiamiento recibido por militantes, pues los propios partidos imponen los topes mínimos y máximos de las cuotas que deben aportar; del financiamiento recibido por simpatizantes, en donde no se podrá recibir cantidad superior al diez por ciento total del financiamiento público para actividades ordinarias que corresponda a los partidos; del autofinanciamiento, que el órgano interno responsable dará cuenta de las ganancias obtenidas siempre y cuando no sean dichas actividades con ánimo de lucro; y, el que resulta de rendimientos financieros para la creación de fondos o fideicomisos con su patrimonio que también serán manejados por las operaciones financieras que mejor consideren los órganos internos responsables.

Estos breves antecedentes del sistema electoral mexicano representan una lucha constante por trascender y mejorar a través del siglo pasado y lo que llevamos de este. Sobre todo hemos se ha hecho hincapié en la forma cómo los partidos políticos se han desarrollado en México y la importancia que han adquirido con los años, hasta convertirse en una inminente herramienta para el

desarrollo de la democracia en México. Junto con ello, el desarrollo de los mismos no sería posible sin la ministración de recursos económicos que solventen sus gastos y que los impulsen para ejercer una contienda política equitativa y representativa del pueblo mexicano.

Un sistema de partidos con carencias y virtudes que se han desarrollado con el tiempo. Definitivamente, la transición de este sistema sigue en pie y no se ha detenido. Un sistema de partidos en busca de la democracia que nos lleve a contiendas más justas, más cerradas y más cercanas a la realidad de nuestro país. Se tiene que seguir construyendo en materia electoral pues si bien ha habido cambios, estos no han satisfecho las expectativas de lo que en el papel se ha plasmado. Para poder ubicarnos en esta realidad y lo que nos hace falta caminar, tenemos que fijar nuestros ojos en otros países que como el nuestro han pasado por innumerables procesos para llegar hasta donde están, es ahí donde podemos comparar qué tanto hemos hechos y cuánto nos falta por hacer.

2.3.8.3 Reformas de 2003.

Las últimas reformas que hubo el 28 de diciembre, por medio de las cuales el Congreso aprobó reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece nuevos requisitos para el registro de partidos políticos ante el Instituto Federal Electoral. Destaca mencionar que en el Código vigente era necesario tener 3 mil afiliados en 10 estados de la República, o 300 afiliados en 100 distritos electorales para convertirse en partidos políticos. Ahora será indispensable que las agrupaciones cuenten con 3 mil afiliados en cuando menos 20 estados o 300 afiliados en 200 distritos electorales. Además, el padrón que como mínimo deben acaparar se incrementa del 0.13% al 0.26% del registrado. En otras palabras se habla aproximadamente de un número de 154 mil afiliados que debe tener un partido político para poder solicitar su registro.



CAPÍTULO III

Financiamiento y Fiscalización de los Partidos Políticos en el Derecho Comparado.

Alrededor del mundo existe una preocupación generalizada por la actividad electoral dentro del Estado, debido a la permanente discusión sobre la transparencia y la probidad de la función pública que en ese momento subsisten en determinado régimen, lo cual puede traerle conflictos de intereses o brotes de corrupción política.

Con base en lo anterior, afirmamos que los efectos de los sistemas electorales y de las decisiones normativas dependen de estructuras sociales, condiciones institucionales, comportamientos políticos y de la forma en que estos elementos se interrelacionan. Por tal motivo, resulta difícil comparar los sistemas de distintos estados, porque de un lugar a otro y de una frontera a otra las condiciones son diferentes y ello conlleva a una actuación singular en cada sistema.

Los problemas que plantea la financiación de los partidos son, en cierta medida, privativos de cada país, según se trate de un sistema democrático u otro, de un país u otra nación. Es innegable que los elementos de la cultura política nacional, la biografía del país en su proceso de acceso a la democracia y otros elementos singulares de cada sistema, afectan al problema del financiamiento de los partidos y propician una variada gama de obstáculos dependiendo del país que se trate.

En este trabajo dirigimos nuestra mirada sólo a cuatro países que, como el nuestro, se preocupan por el tema del financiamiento y la fiscalización de los partidos políticos. Alemania, Estados Unidos y España han tenido avances significativos en materia electoral y sirven de inspiración a nuestro modelo electoral, aunque las distancias entre ellos sean inmensas; Chile, que comienza a despertar después de muchos años de aletargamiento en su sistema electoral, será el cuarto país objeto de nuestro estudio.

3.1 Alemania

Alemania está constituida de la siguiente manera: *“República Federal Parlamentaria, el Jefe de Estado es el Presidente, y el Canciller, cabeza de gobierno. El Parlamento consta de dos Casas: El Consejo Federal de 45 miembros nombrados por los gobiernos estatales, y la Dieta Federal (Bundestag) de 520 diputados electos popularmente.”*¹²⁸ A diferencia de México, en Alemania existen 2 representantes del Poder Ejecutivo, el Jefe de Estado (Presidente) y el Canciller.

La República Federal Alemana desde la Constitución de 1949 le otorgó a los partidos políticos el rango constitucional, pero a pesar de ello sólo se atrevió a reglamentar la financiación pública de los partidos hasta 1959. *“A partir de 1962 los partidos políticos alemanes comenzaron a recibir subvenciones del Estado para financiar sus actividades ordinarias, si bien con anterioridad, desde 1959, obtenían subvenciones públicas dirigidas a las actividades de educación política. En 1967, y como consecuencia de una sentencia del Tribunal Constitucional, del año anterior, se modificó el sistema de financiación, destinándose las subvenciones en exclusiva a los gastos derivados de las campañas electorales.”*¹²⁹ Los constituyentes de Bonn se vieron influidos por la experiencia norteamericana, de la cual se tomó el modelo actual. Estos fueron los comienzos de lo que más tarde se consideraría como uno de los primeros países europeos en introducir el financiamiento público directo a los partidos políticos.

*“Ya desde la ley tributaria de 1954 se había establecido un privilegio fiscal para los partidos, en el sentido de que donaciones hechas a ellos disminuirían la cantidad de los impuestos, es decir, eran deducibles de impuestos por ciertas cantidades, ya que eran consideradas como donaciones destinadas al bien común.”*¹³⁰ La medida tomada a mediados de los años sesenta por la República Federal Alemana de establecer el financiamiento público de los gastos de

¹²⁸ ALEMÁN V., Miguel. *Las Finanzas de la Política*, 1ª edición. México. Editorial Diana. 1995, p. 83.

¹²⁹ *Apuntes de Derecho Electoral*. Op. Cit., pp. 562-563.

¹³⁰ *Ibidem.*, pp. 563-564.

campaña, es considerada como la decisión que produjo una independencia marcadamente mayor de los partidos políticos frente al apoyo financiero privado.

*“En la sentencia del Tribunal Constitucional Federal de Alemania de 1966, se determinó que sólo se debían reembolsar los gastos producidos directamente por la campaña electoral... Fue la resolución que posteriormente dio origen a la Ley de Partidos Políticos de 1967, la cual no alcanzó el consentimiento del más alto Tribunal de Alemania y fue vuelta a publicar el tres de marzo de 1989.”*¹³¹ A pesar de que existía legislación expresa acerca de la relevancia del financiamiento público, éste no tenía mucho alcance a favor de los partidos políticos.

*“La legislación alemana buscó crear un sistema de compensación económica posterior para los partidos con el objeto de reequilibrar las oportunidades de los partidos con electorados de mayores y menores niveles de renta. Para ello, nunca las subvenciones electorales podrían superar los ingresos procedentes de las donaciones privadas y las cuotas de sus afiliados, es decir, como máximo el 50% de sus ingresos... Esta tendencia se revirtió en Alemania cuando un fallo del Tribunal Constitucional, emitido el nueve de abril de 1992, en su segunda directriz señala que se reconoce la facultad constitucional del Estado de otorgar recursos a los partidos para el financiamiento de la actividad que le encarga la ley fundamental en sentido general, abandonando expresamente su jurisprudencia anterior; pero simultáneamente establece límites estrictos de una manera detallada, para evitar que los recursos públicos por su cantidad dispensen a los partidos de la necesidad de esforzarse por el apoyo financiero de sus miembros y ciudadanos seguidores.”*¹³² El financiamiento privado y el público tomaron mucha relevancia a partir de la década de los noventa y se erigió como un sistema de financiamiento mixto basado en tres principios: la garantía de supervivencia de los partidos; la necesidad de que se respete el principio de igualdad de oportunidades; y la conveniencia de evitar prácticas de financiación ilícita y corrupción. Estos principios no son ajenos a México ni a la mayoría de los países democráticos, al

¹³¹ *Apuntes de Derecho Electoral. Op. Cit.*, pp. 563-564.

¹³² *Ibidem.*, p. 564.

contrario, son algunas de las preocupaciones que se buscan preservar por la mayoría.

En materia de financiamiento privado, ha habido un gran número de modificaciones a la deducibilidad de los impuestos sobre las contribuciones que se establecieron en un principio y a las donaciones que se hacen a los partidos políticos así como a los candidatos que no pertenecen a ningún partido.

El 22 de diciembre de 1983 el Bundestag se llevaron a cabo reformas a la Ley de Partidos, tanto en materia de financiamiento público como de financiamiento privado. A continuación se comentan las modificaciones que tuvieron lugar y cómo se estructura actualmente el sistema de financiación en Alemania.

Una de las implicaciones administrativas para que un partido pueda obtener su registro y pueda recibir subsidios públicos es: *"ganar por lo menos el 0.5% de los votos nacionales."*¹³³ Este porcentaje está por debajo del que México exige, pero es más representativo por el número de habitantes y por el electorado que participa en las elecciones. Sin embargo, tales medidas en sus justas dimensiones suelen dejar a algunos partidos contendientes sin registro.

La participación del Estado en los comicios en Alemania llegó a ser trascendental, sin embargo el sostenimiento público fue duramente criticado. Como sucede en la mayoría de los países, la ayuda por parte del estado tendió a incrementar el apetito de los partidos por los fondos. Esto generó mayores donaciones privadas y un aumento considerable de la corrupción. *"La corrupción masiva aunada al patrocinio político en Alemania y en Italia ha ocurrido en países donde los partidos han recibido abundante ayuda del estado."*¹³⁴ Esta preocupación llevó a considerar una limitación de la proporción del ingreso de un partido que podía recibir del patrocinio público, medida que en la actualidad sigue vigente en Alemania.

Al darse cuenta de lo que estaba sucediendo, se comenzó a legislar a favor de una subvención permanente y no únicamente sobre los gastos de campañas electorales de los partidos. *"Se llegó a la conclusión de que el financiamiento*

¹³³ PINTO-DUSCHINSKY, Michael. Financiamiento Político.
Disponible en Internet : www.aceproject.org/main/espanol/pc/pcd01.htm

¹³⁴ *Idem*.

exclusivamente para las campañas corresponde al modelo de los Estados Unidos, donde la primacía está en las elecciones y en cambio en Alemania, como en el resto de Europa, los partidos políticos realizan actividades permanentes con la finalidad de mantenerse en contacto con los ciudadanos y cumplir el mandato constitucional de cooperar en la formación de la voluntad del pueblo.”¹³⁵ Se rompió con el modelo americano optando por un modelo eminentemente europeo. La duración de la gestión de los partidos políticos supone una labor de carácter social y de acercamiento con la voluntad popular.

Las últimas reformas que hubo en la “Ley sobre Partidos”, entraron en vigor en julio de 2002. Giorgio Repetto sostiene que esas modificaciones trajeron consigo un nuevo cuadro normativo en la materia. De los aspectos más relevantes que sobresalen en esa reforma está la nueva determinación de los parámetros para la concesión de las ministraciones o reembolsos que llevaban a cabo los partidos. “Mientras en el pasado, cada partido obtenía 1 marco alemán por cada voto recibido, con la entrada en vigor de la presente ley reciben actualmente 0.70 euros, siempre y cuando hayan obtenido al menos el 0.5% de votos a nivel nacional en cuanto a las elecciones para el Bundestag o para el Parlamento Europeo, o en su caso el 1% cuando se trata de la renovación del Landtag o el Consejo. Con la finalidad de cubrir los costos fijos, la legislación anterior aseguraba un reembolso de 1.30 marcos alemanes por cada voto recibido por los primeros cinco millones de sufragios emitidos; este reembolso viene ahora en aumento a 0.85 euros y viene erogado por los primeros cuatro millones de votos obtenidos. Esto asegura e impulsa que en el futuro por cada contribución de fuentes privadas semejantes a 1 euro los partidos de ello recibirán 0.38 euros contra los 0.50 marcos alemanes del pasado, pero por ser sujetos a beneficiarse será necesario superar a partir del primero de enero de 2005 la cantidad de votos obtenidos.”¹³⁶ Se impusieron como limitantes a la obtención de las ministraciones que otorga el estado, requisitos específicos: la obtención de votos mayor al 0.5% de votos a nivel nacional y un número determinado de votos obtenidos para

¹³⁵ Apuntes de Derecho Electoral, Op. Cit., p. 565.

¹³⁶ REPETTO, Giorgio. Nuove disposizioni in tema di finanziamento pubblico dei partiti in Germania
Disponibile en Internet: www.associazionedeicostituzionalisti.it/cronache/file/partitigermania.html

asegurar la erogación a realizar por parte del estado. Además, se aceptó ampliar el tope del porcentaje máximo a reembolsar por el financiamiento público a las campañas electorales de 50 a 75% del gasto total.

Todo lo cual revela que en Alemania el financiamiento público no puede ser superior a los recursos privados recaudados. Esta medida tiene por objeto incentivar el vínculo entre partido y sociedad, y hace que el aporte público sea proporcional al arraigo de los partidos entre el electorado, lo cual implica que los partidos deben financiarse principalmente por sus propios medios y no a costa del erario público. A pesar de ello, para 1995, *"los partidos políticos se manejaban con cerca de 500 millones de marcos al año, de los cuales 50-60% provenía del Estado, aunque incluían en este porcentaje el pago de dietas a los diputados y el dinero destinado a las fundaciones políticas de los partidos."*¹³⁷ Cifras que evidentemente han cambiado, pero que no distan de la realidad. En ellas se incluyen pagos no previstos dentro de otras legislaciones como el pago de dietas a los diputados, que de manera fehaciente eleva el costo que realizan los partidos políticos. En México, al momento de volverse diputados los candidatos de los partidos que los postulan, entran en un supuesto de financiamiento diferente del que se otorga a los partidos políticos, por lo que las dietas a los diputados no están contempladas en la misma ley.

Los partidos reciben también otras formas de financiamiento público: directo e indirecto, *"entre ellas, la transmisión gratuita de sus mensajes por la radio y la televisión, con arreglo a su representación en el Bundestag; subsidios estatales a las fracciones parlamentarias de los partidos que integran el Bundestag, las cuales, en contraste con los partidos, sí tienen la calidad de órganos del Estado; subsidios a instituciones políticas cercanas a los partidos, entre ellas, las fundaciones; tópico sujeto a varias interpretaciones, ya que estas instituciones son legalmente independientes, y por último, subsidios especiales para financiar periodos de estudios, conferencias y viajes al extranjero de organizaciones juveniles, etc."*¹³⁸ En el momento en el que los partidos políticos se convierten en

¹³⁷ ALEMÁN, Miguel. Op. Cit., p. 91.

¹³⁸ Idem.

promotores de la vida democrática, deben presentar a los ciudadanos una muestra amplísima de servicios y beneficios. Lamentablemente depende de las ministraciones públicas el cumplimiento de estas tareas permanentes y en ocasiones se propicia un exagerado abuso de los recursos de que disponen. Las fracciones parlamentarias, al igual que los diputados, no son independientes económicamente del partido que les sigue dotando de recursos.

Al respecto, *“la jurisprudencia alemana tutela el principio de igualdad de oportunidades otorgando los recursos en función de los votos, las donaciones y cuotas que logra cada partido, pero compensa también a los menos importantes para generar un equilibrio en la competición. En el ámbito del derecho tributario la jurisprudencia previene en contra de privilegios fiscales que favorezcan demasiado a los partidos políticos que sean más atractivos para los contribuyentes con ingresos más altos.”*¹³⁹ La proporcionalidad deja muy claro que debe hacerse un esfuerzo por la obtención de un mayor número de votos, y como tal la representatividad de la voluntad popular para el otorgamiento del financiamiento a un partido.

Hablando de financiamiento privado, existen incentivos fiscales para las aportaciones de particulares, con lo cual se favorece el financiamiento privado de los partidos políticos, en el entendido de que los incentivos fiscales sólo se otorgan hasta por una cifra límite de 60 mil marcos. Un ejemplo claro es *“una empresa extranjera que cuente con 50% de capital social alemán sí puede hacer donaciones políticas a algún partido alemán.”*¹⁴⁰ Otro que se establece es la deducibilidad de impuestos a las contribuciones y donaciones a los partidos, según la cual hay un techo al porcentaje, pero no a las sumas reales implicadas. Obviamente, para tener derecho a la deducción de referencia, los donantes deben ofrecer como prueba la publicación del informe de rendición de cuentas del partido beneficiado.

En Alemania se admite la práctica de los donativos privados que, como vimos, ha generado grandes niveles de corrupción. Por lo tanto, *“se exige la*

¹³⁹ CHUAYFFET CHEMOR, Emilio. *Op. Cit.*, p. 44.

¹⁴⁰ BARQUÍN A., Manuel. *Op. Cit.*, p. 139.

publicidad respecto a quién es el donante, y obviamente, se prohíben determinados tipos de donativos. Por otra parte, se concede la posibilidad de desgravarlos 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 la formación de la voluntad política.”¹⁴¹ A pesar de lo dispuesto por la Ley, la identidad de los donantes sólo se exige a partir de las contribuciones de una cuantía elevada (para aquéllas superiores a los 20 mil marcos). En términos generales, no existe ningún límite legal para los recursos privados que recibe un partido para sufragar su campaña u otras actividades. Tampoco hay topes a los gastos de campaña.

Un tema que se consideró desde el principio de las reformas es el de la presentación de cuentas. Al igual que en México, los partidos políticos en Alemania son requeridos para presentar cuentas de acuerdo a las categorías establecidas y las reglas contables que impone el Estado. “Sin embargo, no son requeridos para distinguir entre gastos de rutina de las organizaciones del partido y gastos específicamente para la campaña.”¹⁴² Los partidos políticos enteran todos los gastos que tienen y no especifican si dichos gastos corresponden a su actividad permanente o a los gastos generados en las campañas.

Como en la mayoría de los países, si no es que en todos, la rendición de cuentas para los partidos políticos es obligatoria y, con ello, la necesidad de asignar esa actividad a alguna persona dentro de los partidos. Por supuesto se obliga a que exista un administrador responsable de las finanzas de cada partido. “Además, dicha legislación señala que la memoria de cuentas del partido debe ser aprobada por un censor o por una compañía de auditorías, y que la junta directiva del partido debe ser la encargada de rendir públicamente las cuentas.”¹⁴³ La memoria de las cuentas del partido debe, por otra parte, cumplir una serie de

¹⁴¹ BARQUÍN A., Manuel. *Op. Cit.*, p. 139.

¹⁴² PINTO-DUSCHINSKY, Michael. Incumplimiento de las Regulaciones de Financiamiento Político. Disponible en Internet: www.potlatch.net/main/espanol/pc/pcf07.htm

¹⁴³ MIJANGOS B., María de la Luz. Control sobre el Financiamiento, Verlo en: Aspectos Jurídicos del Financiamiento de los Partidos Políticos, *Op. Cit.*, p. 205.

requisitos previstos en las leyes sobre financiamiento. Además, como cualquier otra persona moral, los partidos políticos deberán llevar libros de contabilidad y guardar, durante al menos cinco años, todos los documentos contables.

Referente a los informes que presentan los partidos políticos, *“es importante destacar que dentro del informe, en la parte relativa a los ingresos, se incluye la lista de las personas, físicas o morales, que otorgan donativos a los partidos y los datos relativos a dichas personas, necesarios para su identificación.”*¹⁴⁴ La identificación de las personas es obligatoria, ya que es un medio de comprobación veraz y completo en la obtención de los recursos de los partidos a través de la aportación que ejercen los particulares.

Respecto a la rendición de cuentas, los partidos están obligados a presentar ante la autoridad un informe en el que especifiquen todos sus ingresos, gastos y activos (incluyendo propiedades, tierras y otras posesiones), revisado a fin de año por un auditor independiente. En cuanto a la periodicidad y momento de la presentación de los informes o memorias, se hace de manera anual por los partidos políticos. *“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.”*¹⁴⁵ No existe un organismo autónomo como el Instituto Federal Electoral ante el cual se rindan cuentas, empero, las mismas funciones las lleva a cabo el presidente del Parlamento, quien tendrá la ventaja de conocer los medios que presentan los partidos políticos y la desventaja de haber llegado a ese lugar a través de la postulación que haya realizado a su favor algún partido político. La posibilidad de que el presidente recurra a intereses partidistas está siempre latente.

Sin embargo, en este campo, también se efectuaron reformas a la Ley de Partidos, que entraron en vigor el primero de enero de 2003. Se refieren al

¹⁴⁴ MIJANGOS B., María de la Luz. *Op. Cit.*, pp. 205-206.

¹⁴⁵ *Ibidem.*, p. 212.

procedimiento de control de la rendición de cuentas de los partidos. *“La ley en objeto otorga tal tarea en primera instancia a un revisor de las cuentas y de manera inmediata al Presidente del Bundestag, pero amplía los poderes ya sea para uno o para el otro en sus facultades de revisión. Los revisores de las cuentas van a ser nombrados por los partidos pero deben de ser de carácter y de ideología independiente a los mismos, pues de esta manera se podrá obtener y ejercitar un control sobre ellos. Respecto al Presidente del Bundestag se le atribuye el poder de efectuar un control de naturaleza ya sea formal y sustancial, mejor regulado respecto a las leyes anteriores. De esta manera, antes de establecer las sanciones pecuniarias previstas, está obligado en primer lugar a pedir a los partidos mayor información para revisar y en caso de que persista la duda sobre la veracidad de los datos reportados, tiene la facultad de nombrar un revisor externo de acuerdo con los mismos partidos. Sobre todo el procedimiento, se le atribuye también un poder de vigilancia más amplio a la Corte de las provincias federales.”*¹⁴⁶ Es indispensable contar con la documentación que acredite la información vertida en los documentos presentados. De lo contrario la autoridad puede imponer las sanciones si llegase a existir duda sobre la veracidad de los datos reportados.

El proceso continúa por parte del revisor de cuentas, quien, si no encuentra irregularidades al informe anual y al de auditoría, lo somete *“antes del 30 de septiembre al Presidente del Bundestag, quien lo verifica y lo publica. El Presidente informa a la asamblea una vez al año acerca de los informes anuales de los partidos y de las tendencias de sus respectivas formas de financiamiento. El Tribunal Federal de Cuentas, por su parte, vigila que se implemente el sistema de reembolsos a los partidos políticos por gastos electorales.”*¹⁴⁷ El Tribunal Federal de Cuentas se parece a la Comisión de Fiscalización en México al actuar como un protector de los derechos que tienen a su favor los partidos políticos, en el caso concreto de vigilar el adecuado cumplimiento de la distribución de los reembolsos a los partidos políticos por los gastos electorales causados.

¹⁴⁶ REPETTO, Giorgio. *Op. Cit.*

¹⁴⁷ ALEMÁN, Miguel., *Op. Cit.*, p. 91.

En torno a las sanciones aplicables, se dice que a partir de estas reformas últimas, el Ministerio o Departamento Gubernamental se encuentra *“renovado, tanto en presupuesto como en instrumentos legales, es el aparato que sanciona, quien no se limita más, como en el pasado, a castigar la falta de inscripción en la rendición de cuentas de la entidad y el origen de las contribuciones privadas superiores a una cierta cuota, sino también en las cuales resultan de la alteración de los documentos contables de todos modos idónea a procurar al partido de las ventajas de endeudamiento.”*¹⁴⁸ Quien castiga no es la misma autoridad que conoce de las faltas cometidas por los partidos políticos. Para establecer una sanción se toman en cuenta desde la inscripción de los informes hasta la alteración de los documentos contables que le acompañan.

Entre las faltas que pueden cometer los partidos políticos, Pinto-Duschinsky aclara que *“si los fondos son recibidos fuera de la ley, usados inapropiadamente, o no reportados por los partidos políticos, la sanción es el doble de la cantidad involucrada en el incumplimiento. Esto es deducido del subsidio público directo del partido. Si un partido falla en la entrega de las cuentas, su subsidio público es retenido hasta que cumpla.”*¹⁴⁹ La mayoría de los países han encontrado como herramienta de sanción-coerción la deducción o la retención de las ministraciones a partidos políticos que violan o infringen las leyes. Finalmente, se publican los resultados de la presentación de los informes de los partidos políticos y los resultados de los estudios que estos arrojen.

En resumen, la República Federal Alemana cuenta con un sistema mixto de financiamiento público directo, en relación con el periodo electoral y durante elecciones. La base del financiamiento público son los resultados de las elecciones inmediatas anteriores. No hay limitaciones al gasto privado para sufragar campañas ni otras actividades. Existe revelación pública de las contribuciones recibidas, de sus gastos, límite máximo del financiamiento que pueden recibir y la obligación de publicar sus gastos para que el público pueda tener acceso a los mismos.

¹⁴⁸ REPETTO, Giorgio. *Op. Cit.*

¹⁴⁹ PINTO-DUSCHINSKY, Michael. *Op. Cit.*

3.2 Chile

Chile es una de las democracias más antiguas de América. Su sistema de gobierno es presidencialista. El Poder Ejecutivo reside en el Presidente de la República, que actúa como jefe de Estado y de Gobierno. El poder Legislativo reside en el Congreso Nacional, compuesto por la Cámara de Diputados y el Senado, y tiene atribuciones colegisladoras y fiscalizadoras de la labor del gobierno.

En Chile propiamente no se señala alguna postura conceptual respecto a los partidos políticos, pero en el artículo 19 de su Constitución se estatuyen las bases a partir del reconocimiento a todas las personas de asociarse libremente. Así, los partidos políticos no podrán intervenir en actividades ajenas a las que les son propias ni tener privilegio alguno o monopolio de la participación ciudadana, como tampoco la nómina de los militantes se registrará en el servicio electoral del Estado.

En ese mismo artículo, se establecen los principios de la financiación de los partidos políticos, al asegurar a todas las personas respecto a los partidos que: *“...su contabilidad deberá ser pública; las fuentes de su financiamiento no podrán provenir de dineros, bienes, donaciones, aportes ni créditos de origen extranjero; sus estatutos deberán contemplar las normas que aseguren una efectiva democracia interna...”*¹⁵⁰ Los principios que exige la ley, se determinan por la mayoría de los países sobre el origen de los recursos de los partidos políticos, resguardando así la soberanía nacional y limitando la injerencia de países extranjeros en las políticas propias de cada nación.

Después del régimen de Augusto Pinochet, en Chile, se habla mucho de financiamiento público indirecto o los espacios gratuitos en medios de masas, exenciones tributarias, etc. Ahí, *“el Estado financia las campañas a través de la TV en espacios gratuitos para todos los candidatos. Un cálculo simple indica una subvención cercana a los 12 millones de dólares por elección los que reparten*

¹⁵⁰ BASE DE DATOS POLÍTICOS DE LAS AMÉRICAS. Financiación de los partidos políticos.
Disponible en Internet: www.georgetown.edu/pdba/Comp/Elecciones/Politicofinanciacion.html

*proporcionalmente según los votos obtenidos por cada partido en la elección nacional inmediatamente anterior.”*¹⁵¹ El Estado ayuda a los partidos políticos subvencionando los espacios en televisión. Chile tuvo el gran acierto al establecer un sistema de televisión gratuito regulado para las campañas electorales. La disposición ha generado condiciones de mayor equidad entre candidatos y partidos y, a su vez, ha reducido notablemente los costos de campaña. Estas propuestas causaron gran interés al alcanzar una apertura ideológica, eliminando las represiones que existían durante la dictadura.

Respecto al monto asignado para la labor de los partidos políticos en este país, *“tanto el Tribunal Calificador de Elecciones como el Servicio Electoral están supeditados al Poder Ejecutivo para el monto de la asignación presupuestaria, razón por la cual se advierte una autonomía financiera limitada, habida cuenta de que está sujeta a vaivenes de prevalencia política. Si bien es cierto que el artículo 86 Constitucional dispone que anualmente se destinarán en la Ley de Presupuestos los fondos necesarios para la organización y el funcionamiento del Tribunal Calificador de Elecciones y los tribunales electorales regionales, también lo es que se trata de una declaración genérica, pues no especifica el monto ni las garantías correspondientes que aseguren la ministración presupuestaria.”*¹⁵² La asignación presupuestaria se adecua a las necesidades que imperen al momento de regular los egresos para poder determinar el monto que debe aportar el Estado a cada caso en particular. La distribución de las ministraciones que haga el Estado debe ser limitativa, pues actúa de acuerdo con los programas y planes de trabajo que haya impuesto cada gobierno en su gestión. El resultado es el cumplimiento de las prioridades establecidas.

Por otra parte, en cuanto al financiamiento privado, en un principio, no existían demasiadas regulaciones. María Luisa Ramos nos explica que en su momento *“no se establecen límites a las aportaciones privadas, lo que se explica por la falta de aprobación pública y por la necesidad de los candidatos de*

¹⁵¹ CHILE Y LATINOAMÉRICA. *Radiografía al financiamiento público a las campañas electorales*. Disponible en Internet: www.electoral.cl/estudios/2002/financia_campelec.html

¹⁵² VILLANUEVA, Ernesto. *Autonomía Electoral en Iberoamérica: Una Visión de Derecho Comparado*. 1ª edición. México. Editorial Triana Editores. 1994, pp. 88-89.

*financiarse de forma autónoma al margen de sus propios partidos.”*¹⁵³ En otras palabras, existía un sistema de financiamiento privado sin regulación.

Carlos Huneeus señala: *“la ausencia de un marco regulatorio del problema del financiamiento de los partidos y las campañas, así como falta de una legislación que limite los gastos electorales plantea dos problemas centrales a la nueva democracia de Chile. En primer lugar, rompe las condiciones de la igualdad que debiera existir en la representación política, pues el voto debe ser no sólo secreto y universal, sino que también igual... El segundo problema es el de la necesaria autonomía que deben disponer los partidos y los parlamentarios para que se produzca un proceso de institucionalización adecuado al desarrollo político de una democracia consolidada.”*¹⁵⁴ La situación que imperaba era demasiado problemática debido a que no existían niveles de transparencia adecuados y se generaba corrupción, además de una desmedida ventaja entre los partidos políticos. Con los avances que ha tenido la legislación chilena se acortan las ventajas y se ha incrementado la participación colectiva.

El financiamiento en Chile es una preocupación constante, sobre todo por la escasa regulación que existía al respecto. Las elecciones realizadas desde el cambio del régimen militar habían mostrado que los candidatos podían llegar a disponer de los recursos económicos proporcionados por empresas para financiar los gastos. Esta situación creó condiciones que restringieron la capacidad decisoria de ellos ante momentos trascendentes, lo cual perjudicó el funcionamiento de las instituciones públicas. Por otro lado, el enorme gasto en que incurrieron los candidatos hizo necesario establecer límites, pues creaba situaciones de desigualdades entre los que tenían acceso a importantes recursos y los que no contaban con esos privilegios. Esta actividad no escapó al narcotráfico, que ejercía presión a través del dinero que invertía en los partidos políticos. Entonces fue evidente que la discusión se centrara en el establecimiento de límites al financiamiento de los partidos, pero la mayoría se oponía, ya que ellos recibían

¹⁵³ RAMOS ROLLÓN, María Luisa. *La Financiación de los Partidos Políticos en América Latina: Estado Actual y Propuestas de Reforma*. Revista de Estudios Políticos. Nueva Época. Núm. 102. Octubre-Diciembre. 1998. Madrid, España, p.334.

¹⁵⁴ HUNEEUS, Carlos. *El Financiamiento de los Partidos Políticos y las Campañas Electorales en Chile*. Verlo en: *La Financiación de la Política en Iberoamérica*. Op. Cit., p. 75.

grandes ministraciones por parte de empresarios que los apoyaban para lograr acceder al poder. Sin embargo, dentro de este descontento general, se comenzaron a tomar acciones sobre el particular.

El Senado de Chile aprobó en mayo de 2003, con 38 votos a favor, el proyecto que regula el financiamiento de las campañas políticas electorales. Esa Ley es la No. 19.884 conocida como Ley sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral. En ella se establecen los principios del gasto electoral, el financiamiento, la fiscalización y las sanciones que se generan por el mal uso de los recursos.

La forma de financiamiento que van a recibir los partidos políticos será mixta. Respecto al financiamiento privado se comenta que: *“ninguna persona podrá aportar a un mismo candidato, y en una misma campaña electoral, una suma que exceda al equivalente en pesos de mil unidades de fomento. En todo caso, el total de aportes que una misma persona podrá hacer a distintos candidatos o a un partido político no podrá exceder el equivalente en pesos de diez mil unidades de fomento. Además, los candidatos podrán destinar al financiamiento de los gastos electorales en que incurran su propio patrimonio, así como los sueldos, asignaciones u honorarios que perciban en el ejercicio de cualquier actividad lícita, sin sobrepasar lo establecido como límite de gasto electoral.”*¹⁵⁵ Entonces, el financiamiento de los gastos electorales se compone también por el patrimonio, sueldo, asignaciones u honorarios que reciban los candidatos. En México, no se permite que el sueldo, patrimonio u honorarios de los candidatos forme parte del financiamiento, aunque en la práctica existen prestanombres y se puede realizar a través de terceros, sin necesidad de tanto trámite. La medida concebida en Chile, intenta transparentar, a mi modo de ver, la participación de los candidatos a algún cargo de elección.

Por otro lado, *“las donaciones que se efectúen estarán liberadas del trámite de insinuación y exentas del pago del impuesto a las herencias y donaciones. Los aportes que reciban los candidatos de los partidos que excedan los gastos en que hubieren incurrido serán devueltos a los aportantes, si éstos pudieren ser*

¹⁵⁵ DIARIO OFICIAL DE CHILE. Ley Num. 19.884 Sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral.
Disponible en Internet: www.diarioficial.cl/actualidad/20ulle/03080519884.html

identificables, de lo contrario dichos excesos deberán ser entregados por los administradores electorales a los respectivos administradores generales electorales.”¹⁵⁶ Anteriormente no se concebía ninguna limitante a las aportaciones que realizaban las personas. A partir de esta reforma no nada más se establecen los límites, sino también se previenen aquellos casos en los que se debe devolver el dinero a las personas que excedan en sus aportaciones, de lo contrario esas sumas serán entregadas al Servicio Electoral.

Sobre las aportaciones de campaña que se hacen a los partidos políticos existe en la ley una clasificación específica para esas agrupaciones políticas. Dichas aportaciones se dividirán en: anónimas, reservadas o públicas. *“Podrán ser anónimos todos los aportes privados en dinero cuyo importe no supere el equivalente en pesos a veinte unidades de fomento. No obstante, cualquier aportante podrá solicitar se consigne su identidad y el monto de su contribución. Todo aporte que supere dicho monto y que represente el diez por ciento del total de gastos que la ley autoriza a un candidato o partido político, tendrá el carácter de reservado, siempre y cuando no exceda de seiscientas unidades de fomento para un candidato o de tres mil unidades de fomento para un partido político o el conjunto de sus candidatos. Dichos aportes se realizan directamente en una cuenta única que deberá mantener al efecto el Servicio Electoral.”*¹⁵⁷ La clasificación de estos aportes versa sobre el monto de la aportación, la identidad de quien aporta ese dinero y la publicación del monto aportado. La creación de cuentas es indispensable para el manejo de los recursos para una mejor operación y control de los gastos que generan los partidos políticos.

Por exclusión, los aportes que no tengan el carácter de anónimos o reservados, serán públicos. *“Para ello, el Servicio Electoral determinará la forma en que las donaciones se harán públicas. Serán públicos los aportes mensuales que reciban los partidos políticos siempre que excedan de cien unidades de fomento por cada aportante. Los partidos políticos podrán formar entidades recaudadoras, cuyo único giro será el de la recaudación de donaciones y*

¹⁵⁶ DIARIO OFICIAL DE CHILE. Op. Cit.

¹⁵⁷ Idem.

cotizaciones, con el objeto de ponerlas a disposición del partido que las hubiere formado, para el pago de sus gastos normales de funcionamiento.”¹⁵⁸ La mayor parte de los donativos que se reciban, se pretende se hagan públicos para un mejor control y del conocimiento del origen de esos recursos. Los partidos políticos delegan tareas dentro de sus respectivas estructuras para que recauden las donaciones y cotizaciones que les sean entregadas.

Las fuentes de donde emana el financiamiento de los partidos en Chile es diversa, *“una de ellas proviene de los parlamentarios que colaboran a través del aporte que el Congreso Nacional les hace mensualmente para pagar su personal de apoyo –secretaria y activistas- y para pagar el arriendo de oficinas... Para el financiamiento de algunas de las actividades de los partidos, como la formación de dirigentes y activistas y para la preparación de documentos y las propuestas programáticas que entregan los partidos, normalmente cuentan con el apoyo de los institutos privados de investigación, que tienen alguna vinculación personal con algún partido y que disponen de financiamiento propio, que proviene tanto de fuentes nacionales de empresas u órganos públicos, como también a través de proyectos de organismos internacionales... Para las campañas electorales, los partidos pueden beneficiarse del hecho que la TV ofrece una franja gratuita en los últimos días de campaña.”*¹⁵⁹ El origen de esos recursos públicos son los mismos impuestos que aplica el Estado a los ciudadanos. Sin embargo, el apoyo del Estado no es mayor para los partidos políticos, pues deben recurrir a fuentes nacionales de empresas u órganos públicos para el mantenimiento de actividades específicas orientadas a la preparación de documentos, publicaciones, capacitación de sus dirigentes, etc.

El sistema electoral chileno adopta relevancia por la ayuda que le da el Estado a través del financiamiento público, ya que financia y reembolsa los gastos electorales en que incurran los candidatos y los partidos, en cantidades, proporciones y formas que dicta la ley. *“Al inicio del periodo de campaña electoral, cada partido inscrito que presente candidatos a la respectiva elección, tendrá*

¹⁵⁸ DIARIO OFICIAL DE CHILE. *Op. Cit.*

¹⁵⁹ HUNEEUS, Carlos. *Op. Cit.*, pp. 89-93.

*derecho a que el Estado pague en su favor una cantidad de dinero equivalente al número de sufragios obtenidos en la última elección de igual naturaleza, incluidos los independientes que hubieren ido en pacto o subpacto con él, multiplicado por el equivalente en pesos a diez milésimos de unidad de fomento. Dichas cantidades serán pagadas directamente por el Fisco, hasta el monto máximo que le corresponda a cada partido o candidato independiente, contra la presentación de boletas o facturas que den cuenta fidedigna de la obligación.”*¹⁶⁰ El papel que juega el financiamiento público es importante, pero no tiene el peso específico que representa el financiamiento privado. No obstante, es justo señalar que el reembolso que practica el Estado chileno es un aliciente a la participación de la colectividad antes, durante y después de los comicios.

Además de esos apoyos por parte del Estado, algunos como Sergio Bitar consideran que *“la política del acceso a la televisión de manera gratuita es una política que debe extenderse a otros medios de comunicación escrita y radios, mediante la constitución de un fondo que asigne recursos a los partidos, en proporción a los votos obtenidos en la última elección, como en televisión.”*¹⁶¹ Como se dijo anteriormente, los beneficios son enormes ya que no generan costos para los partidos políticos y alimentan la democracia.

En otro orden, la ley establece prohibiciones para llevar a cabo aportaciones, dentro de las que se encuentran las *“provenientes de personas naturales o jurídicas extranjeras, las de los órganos de la Administración del Estado, de las empresas del Estado, ni de aquéllas en que éste, sus empresas, sociedades o instituciones tengan participación. Se prohíben también los aportes de toda persona jurídica que reciba subvenciones o aportes del Estado, siempre que dichas subvenciones o aportes representen más del quince por ciento de sus ingresos en cualquiera de los dos últimos años calendarios y las personas jurídicas de derecho público, o privado sin fines de lucro, con excepción de los partidos políticos.”*¹⁶² La participación del Estado debe ser estrictamente directa

¹⁶⁰ DIARIO OFICIAL DE CHILE. *Op. Cit.*

¹⁶¹ BITAR, Sergio. El Indispensable Financiamiento de la Política.
Disponible en Internet: www.granvalparaiso.cl/politicos/126.htm

¹⁶² DIARIO OFICIAL DE CHILE. *Op. Cit.*

con los partidos políticos. Ninguna persona física o moral que tenga participación o reciba alguna especie de subvención por parte del Estado, hasta sus límites, podrá realizar aportaciones.

Dejando a un lado las aportaciones, se imponen también límites al gasto electoral realizado por los partidos políticos. La ley establece que *"el límite de gastos electorales que podrá efectuar cada partido será el equivalente a un tercio de la suma total de los gastos electorales permitidos a sus candidatos, incluidos los independientes. Por cada candidatura se establecerá una fórmula determinada para establecer los límites tanto de Presidente de la República, senador, diputado, alcalde o concejal."*¹⁶³ Se toman de manera independiente esos límites de los gastos que se vayan a generar por un partido como por el candidato del partido que los postula, cuando en México los gastos representan a los dos en un mismo ejercicio.

Una vez determinadas las prohibiciones y los límites al gasto electoral, se entiende que *"los ingresos de los partidos políticos estarán constituidos por las cotizaciones ordinarias o extraordinarias que efectúen sus afiliados, por las donaciones, por las asignaciones testamentarias que se hagan en su favor y por los frutos y productos de los bienes de su patrimonio. Los partidos inscritos o en formación sólo podrán tener ingresos de origen nacional."*¹⁶⁴ La prohibición a la participación de los extranjeros es determinante, porque se guían siempre hacia los intereses de la Nación. La participación de los afiliados es importante, ya que la ley les permite amplias formas de aportación. Va desde las cotizaciones ordinarias hasta los productos de los bienes del patrimonio que posean. El respaldo a los partidos puede llegar a ser total cuando hablamos del apoyo económico o en especie que realicen quienes en ellos militan.

Respecto al control de los ingresos y gastos electorales que se generan, todo candidato a Presidente de la República, Senador o Diputado, deberá nombrar un Administrador Electoral, quien actuará como mandatario respecto de las funciones de control de los ingresos y gastos electorales que la ley asigna. *"Dicho*

¹⁶³ DIARIO OFICIAL DE CHILE. *Op. Cit.*

¹⁶⁴ BASE DE DATOS POLÍTICOS DE LAS AMÉRICAS. Ley Orgánica Constitucional Num. 18.603/87 de los Partidos Políticos.
Disponible en Internet: www.georgetown.edu/pdba/Electoral/Chile/polparties.html

*Administrador Electoral llevará la contabilidad simplificada, conservará la documentación relativa a los gastos y remitirá al Administrador General Electoral del respectivo partido político la información contable y la documentación relativa a los ingresos y gastos electorales de la candidatura a su cargo, dentro del plazo de diez días contados desde la fecha de la elección correspondiente.”*¹⁶⁵ Existe, por lo tanto, un administrador electoral por candidato y un administrador general electoral por el partido político que lo postula. El primero entera al segundo sobre los gastos electorales realizados.

*“A su vez, el Administrador General Electoral remitirá al Director del Servicio Electoral, en la forma y plazo establecidos la información contable y la documentación relativa a los ingresos y gastos electorales del partido político y los comprobantes de los aportes privados, cuando proceda.”*¹⁶⁶ De esta manera se simplifica más la rendición de cuentas. Después, el administrador general electoral o de partido rinde cuentas al Servicio Electoral del Estado.

La rendición de cuentas para el mejor control de las finanzas, es una regla general en todos los países. Los partidos políticos llevarán la contabilidad de sus recursos, y para ese fin *“llevarán un libro general de ingresos y egresos, uno de inventario y uno de balance. El Director del Servicio Electoral, con consulta al Tribunal Calificador de Elecciones, dictará instrucciones generales y uniformes sobre la forma de llevar estos libros y de efectuar el balance. El Director del Servicio Electoral solicitará los libros y la documentación anexa para su revisión e inspección, por lo menos una vez en cada año calendario, y mantendrá copia de estos antecedentes, los que quedarán a disposición del público para su consulta. Una vez que le es remitido al Director del Servicio Electoral dicho balance, si éste estimare necesario formulará aclaraciones y requerirá del partido las informaciones y los antecedentes del caso. El Director del Servicio Electoral podrá rechazar el balance si no se ajustare a las anotaciones de los libros o si contuviere errores u omisiones manifiestos. En caso de no existir objeciones o si éstas fueren solucionadas, el Director del Servicio Electoral ordenará publicar el balance en el*

¹⁶⁵ DIARIO OFICIAL DE CHILE. Op. Cit.

¹⁶⁶ *Idem.*

Diario Oficial, a costa del partido.” ¹⁶⁷ El Servicio Electoral se convierte en el órgano máximo de control de los ingresos y egresos de los partidos políticos. El Director de dicho Servicio es quien asume directamente las facultades de revisión y decisión a partir del momento en que los partidos llevan a cabo la presentación de sus informes.

En caso de alguna trasgresión a la ley, se establecen sanciones. Las que se consideran en la ley son de carácter administrativo, propuestas por el órgano contralor. *“La responsabilidad administrativa de funcionarios de la Administración del Estado, que pudiere resultar como consecuencia de infracciones a las disposiciones de la ley, se hará efectiva directa y exclusivamente por procedimiento disciplinario que llevará a efecto la Contraloría General de la República.”* ¹⁶⁸ Otras formas de sanción de todos los derechos que le corresponden en elecciones y plebiscitos, incluidos los relativos a propaganda y publicidad así como ciertos derechos y beneficios que le otorga la ley son: la amonestación por escrito, la multa a beneficio fiscal, el comiso y la suspensión por un término de seis meses a dos años.

En resumen, en Chile: la forma de financiamiento de los partidos es mixta; la modalidad del financiamiento público es únicamente indirecta al referirse a las exenciones fiscales a los partidos y al acceso gratuito a los medios de comunicación; el fondo asignable no está determinado; las actividades objeto de financiamiento público son permanentes y electorales; y, existen previsiones o limitaciones sobre financiamiento privado y público.

3.3 España

En España, *“el Parlamento está formado por dos cámaras: el Congreso de Diputados, compuesto por 350 miembros, y el Senado por 257. El Rey es jefe de Estado y nombra como jefe de gobierno al Primer Ministro. La Constitución describe a los partidos políticos como expresión del pluralismo político e*

¹⁶⁷ BASE DE DATOS POLÍTICOS DE LAS AMÉRICAS. Op. Cit.

¹⁶⁸ DIARIO OFICIAL DE CHILE. Op. Cit.

instrumentos esenciales de participación política para formular y expresar la voluntad popular."¹⁶⁹ Los partidos políticos alrededor del mundo deben ser un medio que acerque al Estado con las masas, a fin de lograr un consentimiento extenso en la representación de la voluntad popular.

El financiamiento en España, adquiere un carácter especial. Existen subvenciones para financiar las actividades de los partidos políticos por parte del Estado, mientras que la financiación privada se encuentra sometida a limitaciones específicas. Si bien en la práctica la administración electoral española cuenta con una amplia autonomía financiera, el marco legal que la regula es endeble, genérico e ilimitado. *"En efecto, la Constitución únicamente da fundamento legal para la elaboración de una ley orgánica para regular el régimen electoral, la cual en su artículo 13 prescribe que: Las Cortes Generales ponen a disposición de la Junta Electoral Central los medios personales y materiales necesarios para el ejercicio de sus funciones."*¹⁷⁰ Entendiendo por "medios personales y materiales necesarios" todos los medios de que pueda valerse para realizar sus labores. En estos casos, como en el de México, la asignación presupuestal obliga a ejercicios reiterados de interpretación y de negociación.

*"En el caso de España esta práctica ha sido positiva, pues el presupuesto de la Junta Electoral Central forma parte del de las Cortes Generales como sección autónoma; sin embargo, esta fórmula no ofrece garantía alguna de que se salvaguarde la debida independencia de la organización electoral."*¹⁷¹ Se considera a este país con una autonomía electoral debido a que la práctica democrática ha influido estrictamente para sortear las limitaciones legales en diversas cuestiones como por la fijación de los montos de asignación presupuestal a los organismos electorales. Aún así, existe una definida participación del Estado.

Después del fin de la dictadura de Francisco Franco y durante el proceso de transición democrática que vivió ese país, España ha entrado en debate al hablar del financiamiento de los partidos políticos. Desde sus orígenes la legislación

¹⁶⁹ ALEMÁN, Miguel. *Op. Cit.*, p. 67.

¹⁷⁰ VILLANUEVA, Ernesto. *Op. Cit.*, p. 120.

¹⁷¹ *Idem.*

española ha diseñado un sistema mixto, público-privado, de financiación a 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, autonómicas, municipales y europeas) y otras para los gastos derivados de sus actividades ordinarias. Además los partidos se pueden financiar por medio de aportaciones privadas, y como es lógico, con las cuotas de sus afiliados. Así enunciada, la financiación de los partidos españoles presenta una gran similitud con la de sus homónimos europeos.”*¹⁷² Como la mayoría de los países europeos, España apuesta a un sistema mixto donde el financiamiento lo pueden otorgar el Estado y los particulares. No obstante, debe tomarse en cuenta que dentro de los procesos electorales que generan gastos se encuentra el europeo, como en ningún otro Continente.

*“Desde las primeras elecciones generales de junio de 1977, los partidos políticos tuvieron subvenciones del erario español, pues la Constitución Política de España en su artículo 6 señala que los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular, y son instrumento fundamental, para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la Ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.”*¹⁷³ Esta postura del artículo Sexto de la Constitución de 27 de diciembre de 1978 lleva a las autoridades a otorgar el financiamiento público a los mismos, aun y cuando la postura del Tribunal Constitucional es la de considerar a los partidos políticos de naturaleza jurídica privada y no pública. Tomando en cuenta la definición de partidos políticos que establece la Constitución Política Española, reitero que se debe de expresar el pluralismo político en todos sus ámbitos, pues de esta manera podrán concurrir y manifestar la voluntad popular y las intenciones de la

¹⁷² MARÍN L, Félix. Op. Cit., p. 554.

¹⁷³ Apuntes de Derecho Electoral, Op. Cit., p. 565.

colectividad. Sólo a través de los partidos políticos se logra una mayor participación política.

Así, aun y cuando el tribunal consideró a los partidos como entes de naturaleza privada, la realidad social se impuso al otorgarles rango constitucional a los partidos políticos. *"En este sentido y siguiendo la tendencia que favorecía la financiación pública en España, se emitió la Ley Orgánica 3/1987, de dos de julio, de Financiación de los Partidos Políticos, la cual regula lo relativo a la financiación pública. Esta ley la dividió en tres modalidades de subvenciones: subvenciones públicas por gastos electorales; las subvenciones a los grupos parlamentarios de las Cámaras de las Cortes Generales y de las Asambleas Autonómicas, y subvenciones estatales anuales a los partidos."*¹⁷⁴ El financiamiento público comenzó a tomar mucha fuerza y robustece la participación del Estado en el cumplimiento de los intereses de los partidos políticos. Cabe destacar la importancia de las subvenciones otorgadas a los grupos parlamentarios de las Cámaras de las Cortes Generales una vez que son independientes a los mismos partidos.

La necesaria regulación del financiamiento público y privado trajo consigo el fortalecimiento de la democracia y un mayor control del dinero que provenía de personas o agrupaciones anónimas. En el caso del financiamiento privado en España, la legislación de ese país es la única que penaliza esa participación limitando la cuantía de las donaciones que pueden recibir los partidos, tanto las destinadas a financiar las campañas electorales como las dirigidas a apoyar económicamente las actividades ordinarias. *"Las primeras quedan limitadas a un millón de pesetas para una misma persona física o jurídica y en relación a las segundas el límite se sitúa en diez millones de pesetas al año. Pero, aún y cuando estas limitaciones no existen en otras legislaciones europeas, la particularidad más notable de la ley española se encuentra en el papel dominante que ésta le otorga de forma explícita a la financiación pública. De acuerdo con la ley de Financiación de los Partidos Políticos, las donaciones anuales que puede recibir una formación política no ha de superar el 5% de la cantidad total asignada en el*

¹⁷⁴ Apuntes de Derecho Electoral, Op. Cit., pp. 565-566.

Presupuesto General del Estado para subvencionar a los partidos."¹⁷⁵ Entonces, se delimita completamente el financiamiento privado y se le asigna mayor importancia al financiamiento público, a través del cual el Estado puede tener más control de las finanzas de esos grupos de poder. El porcentaje de aportaciones privadas que pueden recibir los partidos políticos es muy pequeño en comparación a las ministraciones otorgadas por el Estado.

Las fuentes de financiamiento privado autorizadas son las *"cuotas y aportaciones voluntarias de sus miembros; préstamos bancarios; ingresos por venta de material publicitario, y donaciones de individuos y entidades legales."*¹⁷⁶ Como se puede apreciar, las limitaciones son estrictas y las opciones son pocas para poder recibir aportaciones de índole privado. Llama la atención los préstamos bancarios que pueden solicitar los partidos políticos como financiamiento privado para el mantenimiento de los gastos que generen.

En la evolución normativa del sistema español de financiamiento de los partidos políticos se diferencian de manera muy clara dos etapas: la primera, de 1978 a 1987; y, la segunda, comienza con la ley orgánica 3/87, de financiación a los partidos políticos, la cual rige actualmente. La ley orgánica 3/87 de 2 de julio regula en términos amplios la financiación privada como pública.

"Por lo que respecta a la financiación pública, establece las siguientes tres vías:

- a) *Las subvenciones públicas, por gastos electorales, en los términos previstos en la ley orgánica 5/1985.*
- b) *Las subvenciones a los grupos parlamentarios de las asambleas autonómicas, según establezca su propia normativa, y las subvenciones estatales a los grupos parlamentarios de las Cámaras de las Cortes Generales, en los términos previstos en los Reglamentos del Congreso de los diputados y el Senado...*
- c) *Las subvenciones estatales anuales establecidas en la propia ley...*

¹⁷⁵ *Ibidem.*, pp. 566-567.

¹⁷⁶ ALEMÁN, Miguel. *Op. Cit.*, p. 68.

Las características de las subvenciones estatales que regula la ley son las siguientes: a) se subvencionan exclusivamente los escaños del Congreso de los Diputados, a diferencia de la anterior normativa, que también subvencionaba los correspondientes al Senado; b) se subvenciona también únicamente los votos de los candidatos electos al Congreso, no subvencionándose, tal y como hacía la normativa anterior, los de los candidatos electos al Senado; c) el criterio para la fijación de la cantidad global es el mismo que en la normativa anterior, así serán los propios presupuestos generales del Estado los que fijen dichas cantidades globales; d) la forma de llevar a cabo el reparto, entre los escaños y los votos, si es fijada en la propia ley, determinándose que la cantidad global será repartida de la forma siguiente:

- 1/3 se repartirá en proporción a los escaños.
- 2/3 se repartirán en proporción a los votos.

*Pese a las novedades apuntadas, las innovaciones más importantes de la nueva normativa vienen dadas desde el punto de vista del control de los ingresos y gastos de naturaleza ordinaria, a que se somete a las formaciones políticas.”*¹⁷⁷ Para la determinación de las subvenciones, la decisión de importancia se inclina por la proporción de votos obtenidos como sinónimo de representación. Desde este momento las subvenciones van a asignarse en anualidades y su abono a los partidos se efectuará mensualmente por parte del Estado.

Además, la participación de los partidos políticos será de manera permanente y durante el periodo de elecciones. El sistema político español sirve como ejemplo para citar al financiamiento público directo o como algunos mencionan por número de votos o escaños elegidos. En él se contempla, señalado anteriormente, el financiamiento de la actividad política a través de fondos públicos que son entregados a los partidos para financiar: a) su actividad regular, que es decidida por cada partido en forma libre; y, b) los gastos de campañas electorales que están destinados sólo para ese propósito.

Los requisitos y cuantía para tener derecho a cada una de las subvenciones se establecen de la siguiente forma: Para el caso de los fondos asignados a los

¹⁷⁷ MARÍN L., Félix. *Op. Cit.*, pp. 557-558.

partidos por concepto de gastos electorales, se considera como requisito imprescindible el que resulte elegido alguno de los candidatos de la formación política. Posteriormente, "se subvencionan también los votos obtenidos por la candidatura. La cuantía de las subvenciones depende del tipo de elección de que se trate:

a) Elecciones generales

- *2 millones de pesetas por cada escaño obtenido en el Congreso de los diputados o en el Senado.*
- *75 pesetas por cada candidatura al Congreso, uno de cuyos miembros, al menos, hubiera obtenido escaño de diputado;*
- *30 pesetas por cada uno de los votos conseguidos por cada candidato que hubiera obtenido escaño de senador.*

Para las elecciones a las Cortes Generales o a cualquiera de sus Cámaras, el límite de los gastos electorales será el que resulte de multiplicar por 40 pesetas el número de habitantes correspondientes a la población de derecho de las circunscripciones donde presente sus candidaturas cada partido, federación, coalición o agrupación.

Además de las subvenciones a que se refieran los apartados anteriores, el Estado subvencionará a los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones los gastos electorales originados por el envío directo y personal de sobres y papeletas electorales o de propaganda y publicidad electoral a los electores en diferentes casos...

b) Elecciones locales

- *25,000 pesetas por cada concejal electo;*
- *50 pesetas por cada uno de los votos obtenidos por cada candidatura, uno de cuyos miembros, al menos, hubiese sido proclamado.*

Para elecciones municipales el límite de los gastos electorales será el que resulte de multiplicar por 12 pesetas el número de habitantes correspondiente a las poblaciones de derecho de las circunscripciones donde presente sus candidaturas cada partido, coalición o agrupación. Por cada provincia, aquéllos que concurran a las elecciones en al menos el 50% de sus municipios, podrán

gastar, además, otros 16 millones de pesetas por cada una de las provincias en las que cumplan la referida condición...

c) Elecciones al Parlamento Europeo

- 3 000,000 de pesetas por cada escaño obtenido;*
- 100 pesetas por cada uno de los votos obtenidos por cada candidatura, uno de cuyos miembros hubiera obtenido escaño de diputado.”¹⁷⁸*

Con la descripción anotada en párrafos precedentes queda claro que no se escatima en el apoyo a las formaciones políticas que surgen dentro del Estado, pues en todo momento existe el financiamiento público, inclusive para alcanzar un escaño en el Parlamento Europeo. El sistema de proporcionalidad está presente, y en algunos casos se hace en proporción al número de votos o de habitantes que se encuentren en un lugar determinado. No se debe olvidar que la participación es fundamental para la obtención de mayores ministraciones, por lo que las luchas son más rígidas y fuertes para la obtención de un simple voto.

Este sistema de ministración o subvenciones a los partidos políticos tiene en España como otra característica singular dos administraciones públicas: la estatal, de ámbito nacional y la autonómica, de ámbito más reducido y limitado al territorio de cada comunidad autónoma española. En México, viene siendo el ámbito federal y el estatal (conformado por municipios o delegaciones en el caso del Distrito Federal).

Dentro de las campañas electorales en España, los poderes públicos financian con diversos procedimientos las campañas electorales, y algunos de esos mecanismos se realizan así:

“- Facilitando, los ayuntamientos, gratuitamente espacios y lugares públicos en los que se puedan colocar carteles y propaganda electoral, así como para la celebración de actos electorales.

- Permitiendo el acceso de forma gratuita, a los medios de titularidad pública de las formaciones concurrentes en el proceso.

¹⁷⁸ MARÍN L., Félix. *Op. Cit.*, p. 563.

- Subvencionando, en los términos expuestos anteriormente, el envío de propaganda electoral a los electores.”¹⁷⁹

A pesar de las ayudas que reciben los partidos políticos, hay ocasiones en que no se ven beneficiados. Debe tenerse en cuenta que no pueden contratarse espacios de publicidad ni en las televisiones y radios de carácter público, ni en las televisiones de titularidad privada.

Jaime F. Cárdenas reitera: *“en España se imponen límites a los gastos electorales que pueden efectuar los partidos. El artículo 131.1 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, establece: ningún partido, federación, coalición o agrupación puede realizar gastos electorales que superen los límites establecidos en las disposiciones especiales de esta ley. A su vez, el artículo 175.2 del propio ordenamiento señala límites a los gastos electorales para las elecciones a diputados y senadores. El artículo 193.2 de esa Ley establece límites para las elecciones locales y el artículo 227.2 para las elecciones al Parlamento europeo.”*¹⁸⁰ Es imprescindible la existencia de límites a los gastos por parte de los partidos políticos en el transcurso de las campañas electorales. El control que ejerce el Estado es determinante para conciliar el adecuado uso de los recursos y la lucha equitativa e imparcial entre partidos.

Otra característica de este sistema versa sobre las donaciones privadas, y al respecto encontramos que: *“los Partidos Políticos tienen obligación de declarar sus gastos e ingresos pero no de hacer constar la identidad de los contribuyentes.”*¹⁸¹ A pesar de la publicidad de los gastos e ingresos de los partidos, en ningún momento se puede conocer quiénes han contribuido a dicha organización.

En cuanto al control que ejercía el Estado sobre la financiación de los partidos políticos, *“las reformas de 1985 y 1987 reforzaron el sistema de fiscalización de los partidos, en relación a la financiación electoral, o establecieron por primera vez*

¹⁷⁹ MARÍN L., Félix. *Op. Cit.*, p. 569.

¹⁸⁰ CÁRDENAS, Jaime F. *Propuestas para la Reforma a la Legislación Electoral de Financiamiento de Partidos Políticos*. Verto en: *Aspectos Jurídicos del Financiamiento de los Partidos Políticos*, *Op. Cit.*, pp. 191-192.

¹⁸¹ HARO BÉLCHEZ, Guillermo. *Op. Cit.*, p. 172.

la fiscalización de sus contabilidades ordinarias.”¹⁸² Si bien ya había un control por parte del Tribunal de Cuentas, éste regulaba únicamente los ingresos y gastos que se producían como consecuencia de la actividad extraordinaria de las formaciones políticas respecto al momento de la celebración de los procesos electorales. A partir de esta Ley, el Tribunal de Cuentas tuvo a su cargo el control de todo tipo de actividad económica de dichas formaciones políticas.

El procedimiento de financiamiento y de fiscalización en España lo explica Félix Marín Leiva de la siguiente manera: “los órganos que reconocen las subvenciones son los siguientes: a) subvenciones por gastos federales. La fiscalización de los gastos electorales es efectuada por el Tribunal de Cuentas, quien presenta un informe a las Cortes Generales respecto de dicha fiscalización. Dentro de las Cortes Generales, la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas es la encargada de aprobar, a la vista del citado informe, las subvenciones correspondientes.

b) Subvenciones anuales. Estas subvenciones están determinadas también por las propias Cortes Generales, a través de la aprobación de Ley de Presupuestos del Estado para cada ejercicio en la cual se fija su cuantía.

c) Subvenciones a grupos parlamentarios. La determinación de las mismas es efectuada por las mesas del Congreso y Senado, respectivamente.

La tramitación y resolución de los expedientes de las subvenciones por gastos electorales... corresponde a la Dirección General de Política Interior del Ministerio del Interior, a través de la Subdirección General de Política Interior y Procesos Electorales.”¹⁸³ Todas estas subvenciones tendrán una autoridad encargada de la fiscalización de la gestión económica del Estado y del sector público, que se encuentra centralizado en el Tribunal de Cuentas. La fiscalización comenzó a funcionar como un candado para el financiamiento tan amplio que con anterioridad se les otorgaba a los partidos políticos.

El control y la fiscalización del financiamiento a partidos políticos se va a efectuar tanto en los gastos electorales como en los ordinarios. “Por lo que

¹⁸² DEL CASTILLO, Pitar. *La Financiación de los Partidos Políticos en España*, Verto en: *La Financiación de la Política en Iberoamérica*, Op. Cit., p. 252.

¹⁸³ MARÍN L., Félix. Op. Cit., p. 568.

respecta al de los gastos electorales, las formaciones que hayan percibido anticipo de subvenciones u obtenido algún candidato electo vienen obligadas a presentar, entre los 100 y 125 días siguientes posteriores al de la celebración de las elecciones, una contabilidad detallada de ingresos y gastos ante el Tribunal de Cuentas. Y corresponde a este alto tribunal la emisión de un informe de fiscalización sobre las contabilidades presentadas, el cual se eleva a la Comisión Mixta Congreso-Senado, que resuelve lo que proceda respecto de dicho informe.

Asimismo, desde la fecha de convocatoria hasta el centésimo día posterior a la celebración de las elecciones, la Junta Electoral Central y las provinciales velan por el cumplimiento de las normas legales, en materia de ingresos y gastos electorales, pudiendo recabar de las entidades de crédito no sólo el estado de las cuentas electorales, sino cuantos extremos consideren precisos.”¹⁸⁴ El Tribunal de Cuentas, desde la recepción de la citada documentación, debe pronunciarse en el plazo de ocho meses sobre la regularidad de las contabilidades presentadas y remitir informe circunstanciado a la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el citado tribunal. La creación de la Comisión Mixta Congreso-Senado tiene como finalidad, tener conocimiento de las contabilidades y los informes que ante el Tribunal de Cuentas presenten los partidos políticos. Las instituciones de crédito deberán proveer la información que el Estado les requiera para constatar la información presentada por los partidos políticos.

Por lo que respecta al control de los gastos ordinarios, “las formaciones políticas que perciban subvenciones estatales anuales deben presentar, en el plazo de seis meses a partir del cierre de cada ejercicio, una contabilidad detallada y documentada de sus respectivos ingresos y gastos al Tribunal de Cuentas, el cual procederá a fiscalizar la contabilidad y a elevar el correspondiente informe a la Comisión Mixta citada anteriormente...”¹⁸⁵ Por estos medios, se le otorga el poder exclusivo a dicho Tribunal para que ante él, los partidos políticos que reciban la subvención estatal, presenten en el lapso de seis meses, a partir del

¹⁸⁴ MARÍN L., Félix. *Op. Cit.*, p. 571.

¹⁸⁵ *Idem.*

cierre de cada ejercicio, una contabilidad detallada y documentada de sus respectivos ingresos y gastos.

A su vez, el Tribunal de Cuentas debe emitir informes a la Comisión Mixta Congreso-Senado, reportando los resultados de su investigación. *“Los informes emitidos por el Tribunal de Cuentas contienen, de forma pormenorizada, todas y cada una de las irregularidades y disfunciones atribuibles a las formaciones políticas responsables de sus respectivas contabilidades, así como las imprecisiones legales y la necesidad de su reforma. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 134 de la ley orgánica 5/85 del Régimen Electoral General, el informe del Tribunal de Cuentas se eleva a una Comisión Mixta ad hoc, formada por diputados y senadores y el gobierno. Transcurrido el plazo de un mes, el gobierno deberá presentar a las Cortes Generales, un proyecto de ley autorizando un crédito extraordinario por el importe de las subvenciones a adjudicar, que deberá ser hecho efectivo a las formaciones políticas en el plazo de 100 días posteriores a la aprobación por las Cortes Generales.”*¹⁸⁶ La necesidad de que los partidos políticos rindan cuentas es imprescindible para poder establecer un adecuado control de las finanzas. Además, deben hacerse minuciosamente los estudios correspondientes al origen y destino de esos recursos dado que es muy fácil presentar datos e información falsa o inadecuada. De esta forma los partidos políticos podrán ser remunerados en los gastos que hayan generado a su favor.

María de la Luz Mijangos Borja confirma que *“la experiencia del Tribunal de Cuentas español no ha sido muy 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 sólo tener la posibilidad de proponer sanciones.”*¹⁸⁷ Sería más fácil que el mismo Tribunal pudiera conocer del caso, llevar a cabo el informe e imponer las sanciones respectivas, pero no ha de ser posible debido a su parcial integración y a los intereses que persigue.

¹⁸⁶ MARÍN L., Félix. *Op. Cit.*, p. 572.

¹⁸⁷ MIJANGOS B., María de la Luz. *Op. Cit.*, p. 214.

Con base en lo ya señalado podemos decir que hay semejanzas con la forma de fiscalizar en México; sin embargo, en España se hace de una manera más detallada y específica por los requisitos que establece su conformación política.

A pesar de ello, debemos decir que el actual sistema de financiamiento que impera en España ha recibido duras críticas las cuales según asevera Félix Marín Leiva se centran en los siguientes puntos:

“- La contradicción del sistema por la interpretación que la jurisprudencia constitucional española viene desarrollando sobre la naturaleza y funciones de los partidos, y que como se ha dicho en otro lugar, atribuye a éstos una naturaleza jurídico-privada.

- El sistema no evita el tráfico de influencias, aislando los partidos de la sociedad.

- La no inducción a que los partidos realicen una estricta gestión del gasto, ya que los ingresos puestos a su disposición les permiten disponer de ellos libremente.

- La falta de incentivación a los partidos para la realización de actividades encaminadas a obtener el apoyo económico.

- El refuerzo al poder de la burocracia central de los partidos, que es la única destinataria y gestora de los fondos públicos.

*Ni la financiación privada ni la financiación pública impiden, por sí mismas que los partidos puedan obtener recursos como compensación de tratos a favor, pero en un sistema privado, o esencialmente privado de financiación, los partidos están sometidos a un mayor control por parte de sus electorados que pueden utilizar como una forma de sanción reducir o retirar sus ayudas económicas. Con un sistema de financiación público o predominantemente público como el español los partidos tienen menos que perder, ya que en cualquier caso tiene garantizados sus ingresos.”*¹⁸⁸ El sistema de financiamiento español no escapa a los problemas que alrededor del mundo imperan en la obtención ilícita de los recursos y su gasto excesivo. España no deja de guiarse por los intereses de aquéllos grupos que manejan la política en el país. Empero, Guillermo Haro Bélchez alude que: “no

¹⁸⁸ MARÍN L., Félix. *Op. Cit.*, pp. 573-574.

*cabe duda que la Legislación Española sobre la financiación de los Partidos Políticos se pronuncia claramente por aquellos financiados casi en exclusiva por el Estado, lo que a su vez resulta antagónico con la legislación que sobre la materia existe en el resto de los sistemas democráticos europeos e incluso en algunos de los propios ordenamientos constitucionales españoles.”*¹⁸⁹ Es así como este sistema adquiere tintes políticos apegados evidentemente a la participación del Estado, que sin duda le ha traído beneficios pero puede costarle mucho dinero en materia de financiamiento privado, ya que los partidos políticos pueden buscar vías de financiamiento ilícito sin recurrir a las determinaciones que les impone el Estado.

En 2002 hubo algunas reformas y se expidió la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, la cual refrenda que la financiación de los partidos políticos se llevará a cabo de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, sobre Financiación de los Partidos Políticos.

En resumen, la forma de financiamiento de los partidos en España tiene las siguientes características: la modalidad del financiamiento público es mixta, tanto directo como indirecto; el fondo asignable está predeterminado; las actividades objeto de financiamiento público son permanentes y electorales; existen previsiones o limitaciones sobre financiamiento privado; hay límites a los gastos de campaña; la entrega de las subvenciones estatales son anuales y las subvenciones públicas por gastos electorales se realizan después de las elecciones.

3.4 Estados Unidos

La composición política y orgánica de los Estados Unidos de América consiste en una *“República Federal, en la cual el Presidente es Jefe de Estado y Jefe de Gobierno al mismo tiempo, electo cada cuatro años. Los secretarios son nombrados por el titular del Ejecutivo pero confirmados por el Senado. El Congreso está compuesto por dos Cámaras: la de Representantes, integrada por*

¹⁸⁹ HARO BÉLCHEZ, Guillermo. *Op. Cit.*, p. 165.

*435 miembros electos cada dos años, y el Senado, por 100, electos cada seis.”*¹⁹⁰

Un sistema que asemeja más al nuestro en la composición del Poder Ejecutivo pero que escapa a la influencia del sistema eminentemente anglosajón en su aplicación.

En los Estados Unidos, con un sistema bipartidista en su generalidad, el tema del financiamiento es completamente diferente al que hemos analizado en los países anteriores. El sistema electoral de Estados Unidos (mayoría de votos en circunscripciones uninominales) ha actuado como un mecanismo inhibitorio de la formación de terceros partidos. A diferencia de los sistemas electorales basados en el principio de representación proporcional, el de mayoría dificulta el camino para que pequeñas agrupaciones puedan obtener los suficientes votos como para adquirir una presencia nacional.

Actualmente prevalece la idea de que los partidos políticos son entidades de carácter privado y con ello el tema del financiamiento pierde fuerza y se le crean ciertas limitaciones. Es decir, el financiamiento es preferentemente privado y eventualmente público; se orienta a las campañas electorales y no al sostenimiento normal de los partidos. El financiamiento público en las elecciones presidenciales se entrega a los candidatos, no a los partidos.

Manuel Barquín Álvarez explica de la siguiente manera los comienzos del financiamiento en este país: *“La primera legislación federal americana que considera una regulación fue aprobada en 1907, y buscaba evitar el financiamiento de las empresas a los candidatos, pero era fácilmente rehuible, ya que las empresas les daban a sus ejecutivos compensaciones y éstos a su vez las entregaban a los partidos a título personal. En 1940, la ley Hatch limitaba a 5,000 dólares las contribuciones personales para un candidato federal; en 1947 prohibía mediante la ley Taft-Harley la donación a los sindicatos, además, una ley fiscal federal fijaba tasas de impuestos progresivas a las contribuciones de más de 3,000 dólares de un solo comité. En la FECA, The Federal Campaign Act, junto con la Ley de Ingresos de 1971, se consideró de hecho que el financiamiento de los partidos era un asunto privado, que el financiamiento del gobierno podría ser*

¹⁹⁰ ALEMÁN, Miguel. *Op. Cit.*, p. 98.

para las campañas electorales, pero era supletorio del privado y no complementario, por ello, aquellos candidatos que aceptaran dicho financiamiento debían renunciar al financiamiento privado. Este apartado fue derogado y se permitieron las aportaciones personales hasta un máximo de 1,000 dólares por persona y 5,000 por cada Comité de Acción Política (Political Action Committee), así como un límite superior de 50,000 dólares provenientes del patrimonio particular o familiar del candidato postulado para Presidente o Vicepresidente.”¹⁹¹ No cabe duda que el financiamiento en los Estados Unidos se fortificó a través del crecimiento progresivo de las aportaciones de carácter privado, en virtud de que el Estado desde su comienzo vio limitada su participación. La creación de comités y organismos fortaleció el apoyo a las candidaturas en el sistema americano y deslindó al Estado de tal obligación. La participación individual se ve restringida y tiene que buscar a través de los comités y organismos la fuerza que pretende.

Además, “esta figura permite que el financiamiento privado se organice y así la ley de 1907 y la Taft-Harley pueden ser pasadas por alto, ya que la prohibición de que personas morales no puedan hacer llegar recursos a los candidatos, es saltada cuando un grupo de personas se organizan y dan una donación mayor a 5,000 se convierten en un PAC (por sus siglas en inglés). Ahora los límites para un año son de una donación individual al candidato o su comité por 1,000 dólares, al comité de un partido nacional por año civil es de 20,000 y a cualquier comité político por año civil 5,000, en todo caso, lo más que puede entregar una persona son 25,000 dólares por año civil. Si el ciudadano al dar su donación a un comité político sabe que éste lo destinará a un candidato el límite es de 1,000 dólares. Además, nadie puede hacer una donación a nombre de otra persona, ni donar más de 100 dólares en efectivo. También está prohibida la donación para elecciones federales de: las empresas, las asociaciones laborales, los contratistas del gobierno federal y los ciudadanos extranjeros.”¹⁹² La prohibición de las aportaciones tuvo que ser necesaria en la medida que aumentaba la participación de los particulares, pero sobre todo de los grupos de presión que ejercían

¹⁹¹ Citado por: Apuntes de Derecho Electoral, Op. Cit., p. 567.

¹⁹² Apuntes de Derecho Electoral, Op. Cit., pp. 567-568.

influencia en el poder. La proliferación de asociaciones laborales y empresas, actuando como comités y grupos de apoyo, obligó al Estado a delimitar las aportaciones y a dejar a un lado las inversiones o ayuda extranjera ofrecida.

Inherente al Financiamiento Público surgen tres aplicaciones, de las cuales dos son para los candidatos presidenciales (elecciones primarias y generales) y una para los partidos políticos; aunque no para el sostenimiento de éstos, sino sólo para la realización de sus convenciones nacionales. Así, *"el candidato a las elecciones presidenciales que se beneficia con este tipo de financiamiento no puede gastar más de 50,000 dólares de su patrimonio personal. En cambio, si rechaza los fondos públicos, puede recibir aportaciones ilimitadas y hacer gastos ilimitados."*¹⁹³ El financiamiento público es tan limitado que existe la posibilidad de renunciar a él para obtener gastos ilimitados de índole privado. Esto porque la posibilidad de que se le otorgue el financiamiento público es segura pero limitada, mientras que el financiamiento privado al que podía aspirar era ilimitado pero inseguro de obtenerlo. Un ejemplo muy claro lo encontramos cuando el financiamiento público de las campañas de los candidatos a puestos de elección popular para integrar las dos cámaras del Congreso Norteamericano no existe en los Estados Unidos en la actualidad. Se solventan, por lo tanto, con aportaciones de carácter privado.

Las elecciones en el sistema americano se dividen en elecciones primarias y elecciones generales. Para ambos tipos de elecciones existe financiamiento. Particularmente en las elecciones primarias existen fondos compensables, que se refieren a: *"igualar fondos públicos y fondos privados, y destinarles el doble de fondos públicos de lo que obtienen de donadores privados, hasta un cierto límite."*¹⁹⁴ Estos fondos significan un apoyo por parte del Estado y se convierte en un beneficio para los contendientes, pues las sumas de dinero se incrementan considerablemente.

Por su parte el financiamiento público en las elecciones generales establece que *"cada candidato presidencial tiene la opción a recurrir al financiamiento*

¹⁹³ ALEMÁN, Miguel. *Op. Cit.*, pp. 101-102.

¹⁹⁴ *Ibidem.*, p. 102.

público, si obtiene al menos 5% de los sufragios expresados en las primarias, siempre que renuncie a toda forma de financiamiento privado para su campaña.”¹⁹⁵ Solo de esta manera el financiamiento público puede tener relevancia. Por ello, en la actualidad, el techo a los gastos electorales constituye la contrapartida al financiamiento público de las campañas presidenciales en las elecciones primarias. Refiere Miguel Alemán que “si los candidatos aceptan el beneficio de los fondos compensables, están obligados a respetar el límite legal a sus gastos de campaña. Y al contrario, si los rechazan, quedan liberados de dichas restricciones. En este caso no hay límites.”¹⁹⁶ Son estos límites de las finanzas públicas a la política lo que no permite al Estado la posibilidad de una intervención tan fuerte como la existente en los países que hemos analizado previamente. El financiamiento de este sistema democrático se presenta mediante la participación del financiamiento privado evidentemente.

La fuerte participación de particulares se debe a que el sistema norteamericano ofrece grandes beneficios a los contribuyentes mediante estímulos fiscales, para que los contribuyentes realicen contribuciones a los candidatos en las campañas o a los partidos, mediante el Tax-Credit System. Este sistema “permite que el contribuyente deduzca una parte de sus obligaciones fiscales, de 50 dólares por persona soltera y de 100 si se trata de un matrimonio. Esto permite que se realicen deducciones en los impuestos de los contribuyentes por las cantidades de las donaciones realizadas. Además del límite fijado en las contribuciones, se prohíbe realizarlas en nombre de otra persona, si provienen de extranjeros, de empleados públicos o cuando se trate de instituciones de crédito. Por ello, los partidos en el ámbito federal tienen la obligación de rendir cuentas.”¹⁹⁷ Este sistema de estímulos fiscales parece adoptar un matiz que impulsa a los particulares a cumplir con sus obligaciones fiscales y además a colaborar con el partido de su preferencia.

Existe una gran similitud entre el sistema Norteamericano y el sistema Alemán como vimos en un principio. El sistema americano sirvió de modelo al sistema

¹⁹⁵ ALEMÁN, Miguel. *Op. Cit.*, p. 102.

¹⁹⁶ *Ibidem.*, p. 105.

¹⁹⁷ *Apuntes de Derecho Electoral, Op. Cit.*, p. 568.

alemán en sus inicios. Al contrario, "en Estados Unidos de alguna manera se tuvo en cuenta el sistema alemán para establecer el sistema de desgravaciones fiscales. El tax credit system 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." ¹⁹⁸ El ciudadano cumple con sus deberes al pagar sus impuestos, aporta una cantidad a la contienda electoral, vota y además recibe beneficios como el reembolso en el pago de sus impuestos.

No nada más existen estos beneficios a favor de quienes votan y por quienes se vota, "existen los llamados desembolsos independientes, es decir, que los comités políticos pueden realizar gastos de propaganda a favor de un candidato o en contra de otro, pero el candidato favorecido no puede dar su consentimiento, ni cooperar, ni ser realizados en función de una petición o sugerencia del candidato. No existen límites en los gastos, pero sí la obligación de dar a conocer el origen de los recursos utilizados." ¹⁹⁹ El apoyo a algún candidato se manifiesta también en luchas independientes y particulares en la contratación de medios y propaganda. El problema que ellos tienen con el financiamiento no es que sea público o no, sino que existe financiamiento paralelo, pues si la legislación limita a una persona para financiar directamente a un candidato, muchas veces lo que ésta hace es efectuar una campaña paralela en favor del candidato; es decir, no se otorga el dinero directamente al candidato, en vez de ello se compra tiempo en medios de comunicación o se realiza una serie de actividades que respalden la campaña del partido político o del candidato, lo cual implica que el dinero no sea manejado y gastado directamente por el candidato. Así, mediante el manejo de campañas a través de los medios de comunicación se otorgan grandes ventajas para uno u otro candidato.

Es imposible limitar el financiamiento de las campañas políticas por parte de los actores privados, ya que si hay dinero y poder político aquí es imposible construir una pared que los separe, porque ambos están entrelazados. Con ello, la

¹⁹⁸ CÁRDENAS, Jaime F., *Op. Cit.*, p. 178.

¹⁹⁹ *Apuntes de Derecho Electoral, Op. Cit.*, p. 568.

transparencia para la celebración de los comicios se vuelve una necesidad, aún cuando exista mayor aceptación y uso del financiamiento privado.

Además de las limitaciones que existen, se debe hacer referencia a ciertos temas vinculados con la prohibición y el control de financiamientos provenientes de ciertas fuentes corporativas, foráneas o sospechosas, pues se consideran como prohibiciones a la obtención de recursos, *“así como con respecto a la conceptualización sofisticada –desarrollada desde los años setenta del siglo XX- de aquellos recursos que son considerados soft money, o “dinero suave”, y, por lo tanto, libre, de una gran cantidad de limitaciones y restricciones aplicables, de otra forma, a los flujos financieros no considerados “dinero suave”.*”²⁰⁰ Este dinero suave se convierte en recursos que se le otorgan a los partidos políticos que no se encuentran regulados por la ley federal, ya que la Comisión Federal Electoral permite que los partidos políticos lo acepten y utilicen para gastos administrativos que tengan que ver con el fortalecimiento o la promoción del voto. Este aspecto le da fuerza al sistema democrático norteamericano.

La utilización del dinero suave dio origen a grandes campañas publicitarias, como las que se generaron con los desembolsos independientes, pero fue necesario regularla, y a partir de ello *“la legislación norteamericana se ha desarrollado notablemente con respecto al financiamiento de la propaganda electoral conocida bajo su terminología en inglés como issue advocacy adds.”*²⁰¹ La “issue advocacy adds” se refiere a propaganda política a través de spots promocionales que tienen como finalidad promover e impulsar el apoyo o la crítica de temas de la agenda nacional sin hacer referencia directa a un candidato o partido determinado. A través de esta propaganda se evaden diversas limitaciones y prohibiciones en materia de financiamiento de campañas, donde todo mundo sabe que son temas, posturas o plataformas dirigidas a candidatos o partidos indirectamente identificables.

Posteriormente la Ley H. R. 2356 generó candados y prohibió el dinero suave, consistente en contribuciones ilimitadas que los sindicatos, las corporaciones y los

²⁰⁰ ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José de. *Op. Cit.*, p. 263.

²⁰¹ *Idem.*

individuos donaban a los partidos políticos nacionales para ser utilizados con propósitos distintos a la promoción de un candidato específico.

Manuel Barquín Álvarez refiere que *“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. Aun así, los límites sólo se refieren a las aportaciones a los candidatos y no a los partidos que los postulan.”*²⁰² Más en un país como Estados Unidos donde se protege tanto la libertad de expresión, se ha perdido la línea divisoria entre esa libertad de expresión y la libertad para apoyar a un candidato abiertamente, ante los ojos cegados del Estado por los principios que pondera.

Adicionalmente, *“una persona puede incrementar sus contribuciones a una campaña presidencial por sobre el límite permitido, si se incorpora a un comité de financiamiento político (political action committee), destinado a contribuir a la campaña política del mismo candidato, ya que los PAC's, tienen un límite superior de aportaciones con respecto de las personas físicas. Así, teóricamente una persona podría incorporarse a varios PAC's, por ejemplo, al que se organice en su lugar de trabajo o su área residencial o con respecto de alguna actividad profesional, científica o social, y poder contribuir con cantidades y calidades diferentes a las de contribuyente-elector, debido a que según la Federal Electoral Campaign Act cualquier grupo de personas que done más de mil dólares anualmente a un partido, automáticamente se convierte para dichos fines en un PAC.”*²⁰³ Las limitaciones por un lado se vuelven más abiertas y, por el otro, se consideran estrictas, a partir del momento en que hay muchas maneras de participar y de beneficiar a quien se quiera impulsar para alcanzar el poder.

En los Estados Unidos, a nivel federal, se prohíbe que las corporaciones mercantiles y los sindicatos, como tales, contribuyan a las campañas políticas. Aun en el caso de Estados Unidos, donde se prohíbe la aportación directa de

²⁰² BARQUÍN A., Manuel. *Op. Cit.*, p. 135.

²⁰³ *Idem.*

corporaciones mercantiles y sindicatos a las campañas de candidatos en el ámbito federal, es posible salvar tal obstáculo si se organiza un Comité de Acción Política, de tal forma que los integrantes de las corporaciones o sus empleados puedan contribuir al financiamiento de una campaña. Además, bajo la nueva legislación, los sindicatos, las corporaciones y algunos grupos independientes no podrán transmitir ciertos tipos de promocionales políticos temáticos, dentro de los 60 días previos a una elección general o en los 30 días previos a la celebración de una elección primaria. Cabe recordar que otra de las prohibiciones que se contemplan es la que concierne a los extranjeros, los cuales no pueden hacer contribuciones ni en los procesos electorales federales ni en los estatales.

“Según la Federal Election Campaign Act Amendments de 1976, se permite que los candidatos a la presidencia y a la vicepresidencia gasten hasta 50,000 dólares provenientes de recursos propios o de sus familias, siempre y cuando utilicen las cantidades oficiales que les corresponden . Las limitaciones de gastos establecidas en la Ley de 1974 se han vulnerado a través de los gastos independientes, que son aquéllos producidos con la finalidad de defender o atacar a un candidato claramente identificado y que no está hecho con ninguna cooperación directa, indirecta, consentimiento, requerimiento, sugerencia o consulta que directa o indirectamente implique al candidato, su comité autorizado o su agente.” ²⁰⁴ En las últimas elecciones presidenciales los gastos independientes han aumentado considerablemente debido a que las comunicaciones, a través de los medios, son cada vez más estrechas. Dentro del gasto independiente que se permite se encuentra la aportación destinada a la propaganda en pro o en contra de un candidato.

Una vez hechos los gastos es necesario rendir cuentas. María de la Luz Mijangos Borja revela que *“es característico de la regulación de la publicidad de Estados Unidos y Canadá, la existencia de los informes electorales que aluden a los ingresos y gastos producidos durante el periodo 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*

²⁰⁴ CÁRDENAS, Jaime F., *Op. Cit.*, p. 191.

que gastó e ingresó cada candidato.”²⁰⁵ No como en otros países, donde se dan a conocer los gastos realizados después de haber participado en los comicios, esto evita el ejercicio de una acción inmediata. Le otorga elementos al electorado para poder votar a favor o en contra de un candidato que ha gastado más o menos dinero del que debía.

Dentro del proceso de financiamiento, las últimas reformas que se promulgaron exigen *“a la radio y a la televisión que se haga pública toda información relacionada con promocionales o publicidad política transmitida por sus estaciones, incluyendo los promocionales pagados por organizaciones independientes. Asimismo, se ordena a la Comisión Federal Electoral colocar en internet toda la información vinculada con lo anterior en un lapso perentorio de 24 horas a partir de su recepción por la propia CFE.”*²⁰⁶ La finalidad es darle mayor transparencia al proceso de fiscalización que paralelamente se lleva a cabo. La publicidad acerca a la colectividad al poder, pues a través de ella existe conocimiento de lo bien o mal que actúan los candidatos al gastar sus recursos.

Sobre el control de los gastos de campaña *“los candidatos a las elecciones federales deben producir el estado de sus gastos de campaña electoral, sea cual sea el monto. Antes de las elecciones primarias y de las elecciones generales, deben constituir un comité electoral que lleve la contabilidad de todos sus ingresos y egresos. Este comité registra las contribuciones superiores a 50 dólares con cantidad, fecha, nombre y apellido de los donantes. En cuanto a gastos, los agrupa en un solo bloque, cuando son inferiores a 50 dólares. Estos informes detallados, que rinden cuenta de las contribuciones y los gastos de cada candidatos, se depositan ante la Comisión Federal Electoral.”*²⁰⁷ El control se ejerce simultáneamente a la celebración de las elecciones, debido a que la función de los partidos políticos no es permanente, sino eventual (primordialmente en época de elecciones). Al igual que los demás países y México, se crea un comité electoral en este caso para que lleve la contabilidad de los ingresos y egresos de los candidatos.

²⁰⁵ MIJANGOS B., María de la Luz. *Op. Cit.*, p. 206.

²⁰⁶ ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José de. *Op. Cit.*, p. 270.

²⁰⁷ ALEMÁN, Miguel. *Op. Cit.*, p. 111.

Existe, a su vez, un órgano de control creado desde 1974, encargado de la fiscalización de las cuentas que entregan los partidos políticos, conocido con el nombre de "Comisión Federal Electoral". Un órgano dependiente del Ejecutivo. *"La Comisión Electoral de los Estados Unidos puede 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 auditorías sobre los gastos e ingresos de cada candidato, aunque esta atribución solo 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."*²⁰⁸ Esta Comisión está facultada ampliamente para emitir advertencias y tratar de conciliar ya sea a petición de parte o de oficio. Además tiene carácter de auditora y la obligación de publicar y poner a disposición de la ciudadanía los informes que le fueron presentados.

La Comisión se asegura de que los candidatos y comités de convención que soliciten fondos públicos hayan cumplido con los requisitos de elegibilidad. Luego, *"certifica los pagos de fondos federales, los cuales son efectuados por el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos. Antes de certificar desembolsos paralelos a candidatos de elecciones primarias, la FEC evalúa primero las donaciones que se han sometido para asegurarse de que éstas cumplan con los requisitos para tales desembolsos. Adicionalmente, la FEC hace una auditoría de todos los destinatarios de fondos públicos para asegurarse de que los fondos han sido invertidos en cumplimiento con la ley. Bajo ciertas circunstancias, la FEC puede solicitar la devolución de fondos públicos que les fueron entregados."*²⁰⁹ Dicha Comisión tiene, dentro de sus facultades, la posibilidad de otorgar o no el financiamiento de acuerdo a los criterios que le correspondan, así como exigir a los partidos que cumplan con todas las normas referentes al gasto de sus recursos, de lo contrario podrá solicitar el monto de los fondos públicos que otorgó.

²⁰⁸ MIJANGOS B., María de la Luz. *Op. Cit.*, p. 213.

²⁰⁹ LA COMISIÓN DE ELECCIONES FEDERALES. Financiamiento Público para las Elecciones Presidenciales. Disponible en Internet: www.fec.gov/pages/pubfund1.htm#anchor1476162

En caso de existir alguna violación a la ley, si no se corrige por la vía de la conciliación, se recurre a los tribunales civiles. En los Estados Unidos hablar de violaciones que se puedan cometer en materia electoral, pero sobre todo del mal uso del financiamiento de los partidos políticos, es referirnos a diversas infracciones. *“Estas incluyen:*

- *Violación a los límites sobre las contribuciones individuales*
- *Contribuciones políticas por Bancos, corporaciones o sindicatos*
- *Contribuciones extranjeras*
- *Contribuciones mayores de \$100 dólares dados en moneda extranjera*
- *Violaciones de las leyes acerca de la tenencia de los registros*
- *Violaciones de requisitos reportados*
- *Sobrecargo por periódicos, televisión, o revistas para espacios publicitarios*
- *Violaciones a los límites de gastos para la campaña de nominación presidencial*
- *Violaciones de suministros confidenciales referentes a las investigaciones de incumplimientos por parte de la Comisión Federal Electoral*
- *Incumplimientos por parte de los recolectores de fondos políticos al revelar a los donadores que tales contribuciones no son deducibles de impuestos.”*²¹⁰

Se toma en cuenta para la imposición de dichas sanciones: primero, si el incumplimiento ha sido “voluntario y a conciencia” o no; segundo, sobre la suma involucrada en la ofensa alegada; y, tercero, sobre el método de proceso. Aún con ello, todas se consideran violatorias del sistema financiero electoral y les corresponde una sanción determinada.

Al respecto, las sanciones que se aplican se vuelven más severas cuando hablamos de los Estados Unidos, ya que si dirigimos la mirada a su sistema de sanciones, en él se prevén: multas, pena privativa de libertad, y en algunos casos la inelegibilidad para ocupar un cargo público. Las sanciones en este país son más

²¹⁰ PINTO-DUSCHINSKY, Michael. *Incumplimiento de las Regulaciones de Financiamiento Político*. Op. Cit.

concretas que las que hemos visto en los anteriores, en donde la pena privativa de libertad no llega siquiera a considerarse como posibilidad y en algunos sólo existen amonestaciones de carácter administrativo.

M.

CAPÍTULO IV

Financiamiento y Fiscalización de los Partidos Políticos en México

4.1 Gastos de los Recursos de los Partidos Políticos

A partir de las reformas constitucionales de 1996 se establecen ciertos criterios para determinar los procedimientos para el control y vigilancia tanto del origen como del uso de todos los recursos con que cuentan los partidos políticos, los límites a las erogaciones de los partidos en sus campañas electorales, los montos máximos que tendrán las aportaciones de sus simpatizantes, y las sanciones que deban imponerse por incumplimiento de estos mismos principios.

El artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el segundo párrafo de su fracción II, establece que:

“La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes...”

Los criterios a que alude la Carta Magna derivan en el control de ingresos y egresos que van a recibir los partidos políticos en el ejercicio de sus acciones.

Estas limitaciones cubren ampliamente no solo las actividades permanentes de los partidos, sino también los gastos de campaña que generan. Al respecto, Jorge Mario García Laguardia opina que esas campañas *“se convierten en costosísimos actos publicitarios, esencialmente a través de la televisión, con aplicación de técnicas específicas de marketing, y personalizando al máximo dichos actos, archivando la discusión sobre programas o puntos de vista generales sobre la dirección del Estado y la sociedad.”*²¹¹ Es decir, se pierde de vista la finalidad primordial del actuar de los partidos políticos y se generan gastos extraordinarios de carácter innecesario para la contienda política. El fin último de

²¹¹ GARCÍA L., Jorge Mario. *Op. Cit.*, pp. 1074-1075.

los partidos políticos es actuar como herramientas de la democracia, no como una carga costosa para la misma.

De esta forma, es inminente y necesaria la limitación de los gastos de los recursos de los partidos políticos tanto en su actividad permanente como cuando se encuentran en campaña. Estas limitantes se traducen en disposiciones de aplicación general y en todo momento deben observarse y considerarse por parte de los partidos para su cumplimiento.

Entre los límites se encuentran las aportaciones de ciertas personas físicas o morales hacia los partidos políticos o agrupaciones políticas.

Estos recursos y los provenientes del erario público están delimitados por el *"Reglamento que establece los lineamientos, formatos, instructivos, catálogos de cuentas y guía contabilizadora aplicables a los partidos políticos nacionales en el registro de sus ingresos y egresos en la presentación de sus informes"*, al que deben circunscribirse las organizaciones políticas para la presentación de sus informes. Este cuerpo de normas, que para fines de nuestro trabajo denominaré *"Reglamento"*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de enero de 2003, determina:

"El Secretario Técnico de la Comisión de Fiscalización dará a conocer mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación, dentro de los diez días hábiles posteriores a que el Consejo General determine el total del financiamiento público a otorgarse a los partidos políticos en el año, el monto máximo de aportaciones de personas físicas y morales que podrán recibir los partidos políticos en el año de que se trate."

A través de las atribuciones que se le conceden al Secretario Técnico de la Comisión de Fiscalización, los topes máximos de aportaciones estarán vinculados al financiamiento que se le otorgue cada año al Instituto Federal Electoral para su distribución. No obstante, con dichas limitaciones, *"La legislación electoral dispone expresamente que 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:*

- *Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de los Estados, y los Ayuntamientos, salvo los establecidos en la ley.*
- *Las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizados o paraestatales, y los órganos de gobierno del Distrito Federal.*
- *Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras.*
- *Los organismos internacionales de cualquier naturaleza.*
- *Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta.*
- *Las personas que vivan o trabajen en el extranjero.*
- *Las empresas mexicanas de carácter mercantil.*

De igual manera, dispone que los partidos políticos no podrán solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades, ni aportaciones de personas no identificadas, con excepción de las obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública.”²¹² A pesar de estas disposiciones, en la actualidad existen casos de aportaciones y encubrimiento de alguna de las personas antes mencionadas. El carácter de la ley debe ser riguroso en su aplicación y no permitir faltas tan obvias.

Las limitaciones están dirigidas para su estricta observación tanto a los partidos políticos como también al Estado, a las personas extranjeras y sobre todo a la Iglesia o asociaciones de culto, que año con año parecen aumentar su participación e injerencia para inducir a la población a inclinar la balanza en la contienda a favor de sus intereses.

Ricardo Becerra considera que *“el establecimiento de topes a los gastos en las campañas electorales parece ser la forma más eficaz para reducir la desigualdad y el desperdicio. Para decirlo de otro modo, cuidar la cantidad y la transparencia de las finanzas de los partidos puede tomar dos caminos: la vigilancia de los ingresos o la vigilancia de los egresos. Decididamente, es mucho más fácil y viable esta última ruta, pues mientras los ingresos pueden llegar por*

²¹² Régimen Financiero de los Partidos Políticos y Financiamiento Público Aprobado para 1997.
 Disponible en Internet: www.ife.org.mx/wwwtfe/regimenf.htm

*múltiples e ilocalizables ramificaciones, los egresos desembocan sobre todo en las campañas electorales y en la logística que le acompaña. Es decir, los gastos dejan siempre huella, los ingresos no. Por eso es que los esfuerzos de vigilancia deben de concentrarse en el lado de los gastos.”*²¹³ Este argumento no es privativo de las campañas electorales, sino también para todo el periodo en el que se desarrollan las actividades permanentes de un partido político.

Coincido con Ricardo Becerra en que es más fácil determinar el destino de los gastos que controlar el origen del dinero con que se realizaron esas erogaciones. Los dos son comprobables, pero definitivamente la generación de dinero y la obtención del mismo es un problema que si no existiera no estaríamos abordando este tema. Así, al contrario de la opinión de Ricardo Becerra, considero que los esfuerzos de vigilancia deben de concentrarse en ambos lados para que pueda resultar favorable y comprobable la balanza de los ingresos y de los gastos en que incurrir los partidos políticos.

Por su parte, Jaime F. Cárdenas asegura que *“en México, el clamor por la limitación de los gastos electorales obedece al 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.”*²¹⁴

Esta medida, en efecto, cristalizó los comienzos de un sistema de transparencia que ha arrojado buenos resultados, mas no los que se esperaban.

Para fortalecer los límites al gasto electoral *“el control del financiamiento de los partidos políticos cobra importancia, en la medida en que los Estados tiendan a garantizar la igualdad de oportunidades a todas las fuerzas políticas, en los procesos electorales.*

Se ha insistido en la necesidad del control del financiamiento privado que condiciona a los partidos políticos y que crea desequilibrios antidemocráticos dentro y fuera de ellos, así como también se ha puesto énfasis en el peligro para la democracia de contribuciones ilícitas y peligrosas tanto internas como externas.

²¹³ BECERRA, Ricardo. *Las Campañas Electorales. Una Agenda de Acción Ciudadana*. S/e. México. Asociación Mexicana de Derechos Humanos. 1997, p. 17.

²¹⁴ CÁRDENAS, Jaime F. *Op. Cit.*, p. 192.

La participación del Estado, por medio del órgano electoral, con auditorías, día a día debe aumentar, con el fin de evitar nuevas distorsiones en los procesos políticos, una vez superados los fraudes y la corrupción electorales. Además, los partidos políticos han de crear instancias internas para evaluar determinado tipo de ayudas para las campañas electorales.”²¹⁵ Sin embargo, la participación del Estado debe ser mayor a la hora de la fiscalización que al hablar del financiamiento. Es decir, debe disminuir la participación del Estado en las participaciones a las finanzas de los partidos y por el contrario debe aumentar su carácter de autoridad fiscalizadora.

En ningún momento se debe dejar de vigilar estos procesos, de lo contrario se alteran las condiciones democráticas que busca nuestro sistema electoral. No obstante, resulta tentador que junto con estas limitaciones que se imponen, se incrementen las funciones de un Estado que exija se le rindan cuentas del proceso que se llevó a cabo al momento en que los partidos políticos realizan los gastos.

Una vez establecidas las limitantes sobre el origen y destino de los recursos pasamos a describir los gastos autorizados por la ley a los partidos políticos tanto para la realización de sus campañas como para sus actividades permanentes.

“1. Gastos de propaganda: comprenden los realizados en bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos efectuados en lugares alquilados, propaganda utilitaria y otros similares.

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

3. Gastos de propaganda en prensa, radio y televisión: comprenden los realizados en cualesquiera de estos medios tales como mensajes, anuncios publicitarios y sus similares, tendientes a la obtención del voto.”²¹⁶

“En años no electorales, los fondos partidistas disponibles resultan de la combinación del financiamiento público para actividades ordinarias y específicas, apoyos del Instituto Federal Electoral para la producción de programas de medios

²¹⁵ MUÑOZ Q., Hugo Alfonso. *Financiamiento de Partidos Políticos*. Verlo en: *Diccionario Electoral*. Op. Cif., pp. 333-334.

²¹⁶ *Régimen Financiero de los Partidos Políticos y Financiamiento Público Aprobado para 1997*. Op. Cif.

electrónicos y para actividades de vigilancia del padrón electoral, las aportaciones de sus militantes y simpatizantes, el autofinanciamiento por rifas y eventos, los rendimientos financieros de sus inversiones y fideicomisos y, finalmente, los saldos positivos o negativos del año anterior. En los años de elecciones federales, la ley dispone además un financiamiento adicional para gastos de campaña equivalente al de actividades ordinarias.”²¹⁷

Nunca deja de haber gastos por parte de los partidos políticos, ya que su labor es constante. Si bien en tiempos de campaña el financiamiento se incrementa y los gastos también, esta circunstancia no justifica los altos montos utilizados por los partidos políticos. A esta relación corresponde un costo, el costo del voto y la relación proporcional de sus acciones con la respuesta de la población.

4.2 El Costo del Voto

El costo del voto es, valga la redundancia, el costo que generan las erogaciones realizadas por los partidos y que trae como consecuencia la mucha, media o nula participación de la población en la vida electoral del país. Este asunto es más complejo, debido a que el ingreso y el egreso de los recursos de que disponen los partidos políticos representan consecuencias de mayor envergadura. Al respecto, Pilar del Castillo argumenta que *“en términos más globales, la forma como se maneja el asunto de la financiación afecta la credibilidad y la confianza de los ciudadanos en las instituciones democráticas; a partir del análisis de la problemática de la financiación de los partidos políticos podemos conocer su impacto en determinados aspectos esenciales del sistema democrático y contar con un indicador de cómo se encuentran otros elementos también esenciales del sistema.”*²¹⁸ No vamos a profundizar en números y estadísticas, pero si tomamos como punto de partida las ideas de Pilar del Castillo es necesario considerar que existe una afectación en la credibilidad y la confianza

²¹⁷ GIMÉNEZ C., Luis E. *El Dinero y los Partidos*, Pieza Electoral.

Disponible en Internet: www.nexos.com.mx/internos/diciembre99/dineroypartidos.htm

²¹⁸ DEL CASTILLO, Pilar. *Financiamiento de los Partidos Políticos y Consolidación de la Democracia*. Op. Cit., p. 150.

h.w.c

de los ciudadanos en las instituciones democráticas a la hora de hablar de financiamiento y fiscalización.

Por tal motivo, se entiende que los ingresos de que disponen los partidos políticos son de naturalezas y fines distintos. *“En años no electorales, los fondos partidistas disponibles resultan de la combinación del financiamiento público para actividades ordinarias y específicas, apoyos del IFE para la producción de programas de medios electrónicos y para actividades de vigilancia del padrón electoral, las aportaciones de sus militantes y simpatizantes, el autofinanciamiento por rifas y eventos, los rendimientos financieros de sus inversiones y fideicomisos y, finalmente, los saldos positivos o negativos del año anterior. En los años de elecciones federales, la ley dispone además un financiamiento adicional para gastos de campaña equivalente al de actividades ordinarias.”*²¹⁹ Es decir, tanto la ministración como la rendición de cuentas van a tener características específicas, respectivamente.

El fundamento para la distribución de recursos por parte del Estado, lo encontramos en el capítulo II de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

Gerardo Gil Valdivia señala que *“El capítulo II de la ley está dedicado a los presupuestos de egresos y establece que el gasto público federal se basará en presupuestos que se formularán con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución. Los presupuestos tendrán vigencia anual, coincidiendo con el año calendario, y se fundarán en costos.*

El Presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expensar, durante el periodo de un año a partir del 1º de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que se señalen en el propio presupuesto. Para la formulación del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, las entidades

²¹⁹ GIMÉNEZ C., Luis E. Op. Cit.

*comprendidas en el mismo elaborarán sus proyectos con base en los programas respectivos.”*²²⁰

A través del Presupuesto de Egresos de la Federación, cada año se le destina una partida presupuestal determinada al Instituto Federal Electoral, el cual la distribuye para sus tareas específicas y a los partidos políticos de los que hemos comentado, entre otras cosas. Generalmente la partida presupuestal asignada al Instituto Federal Electoral es mucho más grande a la destinada a otros rubros de importancia federal como la Reforma Agraria y la de Turismo, mientras que es casi idéntica a la que se le otorga a la Procuraduría General de la República o a la Secretaría de Seguridad Pública, por citar solo algunos ejemplos. Se entiende que el aparato electoral, en su conjunto, es enorme además de ser autónomo, pero necesita de grandes recursos para que funcione. Aún así, no se justifican las cifras millonarias que se les asigna cada año.

Ernesto Villanueva apunta al respecto que *“la organización electoral mexicana muestra una autonomía financiera limitada, pues depende de lo sugerido por el Ejecutivo en el Presupuesto de Egresos de la Federación y de la aprobación de la Cámara de Diputados.”*²²¹ A pesar de la autonomía de que dispone la autoridad electoral en México y de las enormes aportaciones de dinero que reciben los partidos políticos, esa propuesta presupuestal tiene que pasar primero por el Ejecutivo y, después, la tienen que aprobar en la Cámara de Diputados, la cual está conformada por integrantes de los partidos políticos que componen el sistema electoral mexicano. A conveniencia de quienes están en el poder se reparten mayores recursos para su funcionamiento.

Es un hecho que la actividad política se ha vuelto cada vez más costosa en todos los niveles, ya sea en México, América Latina e incluso en los países más desarrollados. Existen varios problemas derivados del aumento del financiamiento otorgado a los partidos políticos. Para Humberto de la Calle, entre ellos está el incremento de los costos. Reitera que *“la casi unanimidad de los analistas considera que los costos de la política han aumentado considerablemente. A ello*

²²⁰ GIL VALDIVIA, Gerardo. Aspectos Jurídicos del Financiamiento Público. 1ª edición. México. Editorial Porrúa, S. A. y Universidad Nacional Autónoma de México. 1989, p. 117.

²²¹ VILLANUEVA, Ernesto. *Op. Cit.*, p. 153.

han contribuido la fragmentación de los partidos, la excesiva personalización del liderazgo, el debilitamiento de los grandes patrones ideológicos y la incidencia de los medios electrónicos de comunicación.”²²² La posibilidad por parte de la población de estar en contacto con la política, y el fácil y mayor acceso a ella ha generado un aumento en los costos. Existe ausencia de liderazgo y una creciente tendencia a la participación de los medios electrónicos de comunicación. La fragmentación de los partidos ha generado el surgimiento de nuevos y pequeños partidos en todos los niveles: municipal, local y federal. El sistema electoral necesita combatir estas carencias y no debe permitir su proliferación.

Otros, como Luis Alberto Cordero, consideran que *“la política en América Latina se ha vuelto una actividad cada vez más costosa, sobre todo por el incremento de los gastos de las campañas electorales, cuyos costos se disparan por el uso de medios electrónicos de comunicación y organización y la contratación de asesores extranjeros de marketing político. Por otra parte, la dinámica y naturaleza del sistema democrático demanda que los partidos políticos cumplan con funciones permanentes y no sólo electorales, lo cual genera un aumento en su necesidad de recursos.”*²²³ La participación permanente de los partidos en la vida política de un país justifica en principio el incremento de recursos, aunque a la postre debería abatir los costos, porque ellos son un medio generador de estudios, investigaciones y aportaciones al país de conocimientos, capacidades y virtudes por arriba de la mayoría. Es una utopía, donde debería ser una realidad.

Estos factores traen como consecuencia una menor participación por parte del pueblo en la vida electoral del país. Jorge Mario García Laguardia remarca que *“existe poca participación popular. En muchos de los países, los gobiernos se esfuerzan en llamar a la población a participar políticamente. Partidos minoritarios de diversas tendencias no tienen organizaciones que les permitan presencia a nivel nacional. Se produce una canalización de recursos millonarios hacia partidos que se convierten en verdaderos aparatos acumuladores de votos, con*

²²² DE LA CALLE, Humberto. *Op. Cit.*, p. 1.

²²³ CORDERO, Luis Alberto. *La Fiscalización del Financiamiento de los Partidos Políticos: Un Asunto de Conciencia Crítica*. Revista Jurídica Jalisciense. Año 8. Enero-Abril. Núm. 1. 1998, Guadalajara, Jalisco. México, pp. 11-12.

desdibujamiento ideológico. Más que partidos, son máquinas captadoras de electores y no grupos organizados que plantean programas de gobierno.” ²²⁴ Si bien la proliferación de partidos políticos justifica que se conviertan en máquinas captadoras de electores, también lo es que esas agrupaciones al omitir el planteamiento de programas de gobierno y soslayar las necesidades primordiales de la gente, denotan una carencia absoluta de principios que, evidentemente, reflejan la ausencia de una ideología partidista.

Al respecto, la relación proporcional a la que se hace referencia en un principio en este documento es aquella que otorga resultados. La mala o regular administración de los recursos de los partidos políticos se ve reflejada en la participación de la gente en la vida electoral, específicamente a la hora del voto. *“Según datos publicados en las pasadas elecciones, cada voto costó a la ciudadanía \$333.58 pesos, \$98.37 del dinero que recibieron los partidos y \$235.00 pesos del presupuesto que ejerce el Instituto Federal Electoral para organizar las elecciones.*

En las pasadas elecciones acudieron a votar 25.6 millones de ciudadanos, pero de ellos 983 mil anulaban su votos, es decir, sólo se contaron 24.6 millones de votos válidos. En organizar los comicios, el Instituto se gastó casi \$6 mil millones de pesos, que divididos entre los 24.6 millones de votos válidos da un total de \$235 pesos por voto. A los partidos políticos, el Instituto les repartió la cantidad de 2 mil 422 millones de pesos que divididos entre los 24.6 millones de votos contabilizados da un total de \$98 pesos por voto. En números redondos, cada voto costó a los contribuyentes unos \$333 pesos.” ²²⁵ Cifras altas si hablamos de la gente que percibe salarios mínimos y que apenas les alcanza para comer; cifras altas si consideramos la poca participación de los partidos en la vida política del país y los resultados que se obtienen; cifras altas si tomamos en cuenta la participación del electorado en las votaciones. Por otro lado, pudieran ser cifras bajas si analizamos que fue un año de elecciones federales y éstas se efectúan cada 3 años; cifras bajas si las comparamos con los aparatos electorales

²²⁴ GARCÍA L., Jorge Mario. *Op. Cit.*, p. 1074.

²²⁵ RAMI, Rami. *Al fin que el dinero no es de ellos.*

Disponible en Internet: www.mexico.com/analisis/archivo1.php?idana=87

de otros países menos desarrollados que el nuestro; cifras bajas si tomamos en cuenta todos los gastos realizados para la posible realización de unas votaciones.

No obstante, según cifras que se publican año con año en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente, podemos constatar que el financiamiento que se le otorga al aparato electoral en México cubre altas sumas de dinero. Sin dejar a un lado la aplicación de los programas de desarrollo correspondientes a cada sexenio, existen verdaderas prioridades que no se toman en cuenta. Basta con hacer una breve comparación de las ministraciones que recibe el Instituto Federal Electoral como Ramo Autónomo y las que reciben entidades del Ramo Administrativo como son: Turismo, Reforma Agraria, Educación, Procuraduría General de la República, Seguridad Pública y Salud entre otras. En el siguiente cuadro podemos observar a partir del año 1999 al año en curso la distribución, en cada caso, del presupuesto por parte del gobierno federal.

CUADRO A. R A M O							
Presupuesto*	Autónomo		Administrativos				
AÑO	IFE	Turismo	R. Agraria	Educación	PGR	S. Pública	Salud
1999	4,726,862,898	842,390,000	1,332,717,600	70,649,726,200	3,970,865,600	N. E.**	17,246,881,291
F. P. P.***	3,371,458,719						
G. O. I.****	1,355,404,177						
2000	8,453,654,073	917,850,800	1,680,925,300	82,636,211,000	4,875,030,000	N. E.	18,421,680,109
F. P. P.	3,530,773,652						
IFE	4,922,880,421						
2001	5,294,158,299	1,338,028,300	1,855,010,000	97,568,578,050	5,594,400,000	6,350,105,050	19,278,072,890
F. P. P.	2,100,000,000						
IFE	3,194,158,299						
2002	5,795,312,980	1,597,280,000	2,212,480,000	110,378,540,578	6,932,584,900	7,320,140,000	21,965,770,000
F. P. P.	2,671,000,000						
IFE	3,124,312,980						
2003	11,095,000,000	1,494,230,000	2,073,410,000	104,371,620,000	7,170,188,000	7,088,200,000	20,666,971,465
F. P. P.	5,306,000,000						
IFE	5,789,000,000						
2004	5,486,000,000	1,230,202,790	2,806,120,470	113,414,103,990	7,256,508,790	6,462,687,380	20,973,045,418
F. P. P.	1,940,000,000						
IFE	3,546,000,000						
	Total del	Patrimonio	del IFE				
2002		1,387,029,000					
2003		2,662,810,000					

* Presupuesto Cifras en pesos
 ** N. E. No existe
 *** F. P. P. Financiamiento a Partidos Políticos
 **** G. O. I. Gastos Ordinarios del IFE

Cifras y datos relevantes, sin duda, si observamos que al Instituto Federal Electoral se le ha considerado el principal gestor de la reforma democrática en nuestro país ya que se le tienen apostadas grandes cantidades de dinero para una mejor labor y un eficiente desempeño. A pesar de ello, se han descuidado sectores tan importantes como Turismo, Reforma Agraria y Salud.

Países como España, Francia, la mayoría de los países europeos y de primer mundo cuentan con aparatos electorales desarrollados y efectivos. Sin embargo, su presencia no es indispensable para el desarrollo político y primordialmente económico de esos países. Al contrario, están conscientes de que áreas como el turismo y la salud son indispensables para el desarrollo y las adecuadas condiciones de vida para los ciudadanos. Estas disposiciones generan un ambiente de seguridad y de control para los ciudadanos y el gobierno. La participación del electorado es más alta y con bajos costos que permiten centrar su atención en actividades más importantes.

En México las cosas no son así, basta con tomar como ejemplo el año 2003, donde se llevaron a cabo elecciones federales. Según las disposiciones legales aplicables, el presupuesto asignado al Instituto Federal Electoral en año de elecciones se incrementa el doble de lo que le corresponde en un año no electoral. Exorbitante ministración si consideramos que con la supuesta "escasez" de recursos con que contaba el gobierno federal para ese año, se disminuyeron las aportaciones a entidades administrativas tan importantes como la educación, salud, turismo, seguridad pública y reforma agraria, entre otras, para darle al Instituto Federal Electoral la cantidad de dinero que le correspondía.

Resulta, entonces, que en lugar de que las expectativas crezcan en áreas de vital importancia para la ciudadanía como son su seguridad, salud y educación, éstas se ven limitadas pues se considera que el ejercicio del poder a través de los procesos electorales tiene mayor relevancia. Esta situación crea un ambiente de inseguridad que genera la poca participación del electorado para la composición de un sistema que poco les garantiza. Sin ir más lejos, el patrimonio que compone al Instituto Federal Electoral es cada vez mayor; el ejemplo más claro es que del año 2002 al 2003 duplicó su valor. Costos tan altos son difíciles de cubrir y menos



cuando se cuenta con pocos recursos para enfrentarlos. La autoridad, a pesar de ello, se las ha ingeniado para seguir alimentando a partidos pequeños, asociaciones oportunistas y gente que el único provecho que está buscando es el personal.

¿Cuál es el costo que debemos cubrir para que se nos garantice mejor salud, seguridad, educación y otros tantos derechos de que disponemos? La respuesta no se encuentra en la manutención de un aparato electoral tan caro y burocrático. Si bien la tarea y los resultados que ha arrojado el Instituto Federal Electoral han sido positivos, no los consideramos satisfactorios.

Con todo y eso, el Instituto Federal Electoral se considera en la actualidad, por su costo y tamaño, como uno de los organismos más caros del mundo encargados de organizar elecciones. Para Rivelino Rueda *"la tendencia de este encarecimiento —a pesar del paulatino proceso de democratización del país a partir de la reforma electoral de 1996— es a la alza, ya que en los últimos siete años se ha incrementado el financiamiento a los partidos políticos en 870 por ciento, y año con año ha ido aumentando aproximadamente 10 por ciento el presupuesto del IFE."*²²⁶ Las razones por las cuales existe este incremento paulatino son a que año con año el Registro Federal de Electores aumenta y se lleva casi el 70% del presupuesto; a esto hay que añadir la expedición de credenciales para votar con diversas medidas de seguridad; y, aparte, en cada proceso electoral que se realiza, se debe imprimir un padrón electoral para cada uno de los partidos políticos contendientes lo que implica grandes cantidades de dinero.

A pesar de ello, lo anterior no excusa ni justifica el incremento disparado que ha tenido el financiamiento a las autoridades electorales y mucho menos el otorgado a los partidos políticos. No es aceptable que en el transcurso de siete años se haya aumentado en un 870% el financiamiento a los partidos políticos, sobre todo cuando diariamente salen a la luz hechos donde están involucrados en actos de corrupción, enriquecimiento ilícito y fraude entre otros, miembros de todos los niveles de los partidos políticos. La explicación es muy sencilla, los

²²⁶ RUEDA, Rivelino. IFE, soporte de los comicios más caros del mundo, El Financiero, Sección Política. Análisis Político. Lunes 10 de febrero de 2003. Directora General: Pilar E. de Cárdenas. México, D. F., p. 57.

intereses que se han visto afectados son los de la colectividad a expensas de los intereses particulares de quienes tienen acceso al manejo de los recursos económicos que aporta el Estado.

Entre otras cosas, se ha incrementado el financiamiento público debido a la falta de ingenio y liderazgo entre los militantes de las agrupaciones políticas pues necesitan de campañas costosas que manejen su imagen como modelos o íconos que no corresponden a la realidad; además, el sostenimiento de investigaciones que develen actos ilícitos de los partidos contrincantes y un mal manejo de los valores primordiales del ser humano. No existe un interés propositivo por subsanar los errores y repararlos para afrontar las nuevas oportunidades de cambio.

Por otro lado, la problemática no se centra únicamente en la autoridad electoral, sino también en los partidos políticos. Si reparamos en el cuadro "A", podemos observar que la partida presupuestal que le corresponde a los partidos políticos es más alta que Turismo y ligeramente sobrepasa la Reforma Agraria; a su vez representa una tercera parte de lo que se le otorga a Seguridad Pública y a la Procuraduría General de la República. ¿Cómo puede explicarse tanto dinero gastado en partidos y agrupaciones políticas que lo único que hacen es exhibirse y agredirse al ventilar su vida privada y se olvidan de conciliar resultados por el bien de todos? Se debe apostar a una disminución de dinero a los partidos políticos y aprovechar esos recursos en las necesidades prioritarias que requiere el país. México necesita de inversión extranjera, de turismo, de mejores condiciones de vida, trabajo en el campo, salud y seguridad, no de gente que solo ambiciona el poder y defalca las arcas la nación.

Profundizando en este tema, según cifras publicadas en la página de internet del Instituto Federal Electoral, respecto a la ministración que se le otorga a cada partido político y los resultados de los informes presentados por los mismos, comprobamos que evidentemente los partidos políticos disponen de altas cantidades de dinero y en ocasiones llegan a gastar más de lo que tienen.

El cuadro "B" comprende ministraciones del año 1997 al 2004 y la distribución de las mismas por cada uno de los 6 partidos que cuentan con registro actualmente ante el Instituto Federal Electoral.

CUADRO B.

FINANCIAMIENTO*							
MINISTRACIÓN	PAN	PRI	PRD	PVEM	PT	Convergencia	
Fin. Público 1997	527,248,110.05	892,112,657.27	391,336,040.46	37,592,934.02	189,937,518.02	N. E.**	
INFORMES 1998						N. E.	
Ingresos	400,808,825	385,055,822.33	248,868,570.81	94,435,219.38	94,504,420.38		
Financiamiento Público	272,495,955	340,229,773.60	247,897,346.76	86,838,158.45	78,919,782.98		
Financiamiento Privado	27,427,735	27,739,880.31	7,407,589.38	4,335,178.56	798,071.75		
Egresos	308,995,735	430,010,878.74	280,280,248.98	85,307,121.12	110,435,333.44		
Gastos en A. O. P.***	278,133,130	400,590,454.02	268,684,505.78	42,086,237.54	103,286,739.35		
Saldo	91,813,090	-34,955,256.41	31,411,678.17	29,128,088.26	-15,930,913.06		
INFORMES 1999							
Ingresos	420,779,819.49	614,058,133.81	308,117,058.81	151,848,049.21	103,873,367.11	10,282,531.85	
Financiamiento Público	324,082,845.36	418,513,619.40	297,824,983	113,115,620.30	99,189,999.50	9,939,555.00	
Financiamiento Privado	30,601,034.93	198,962,779.61	7,988,555.33	9,970,072.58	2,379,190.07	2,700	
Egresos	394,400,862.73	665,236,118.92	287,860,003.48	130,868,948.57	84,420,648.28	10,214,242.99	
Gastos en A. O. P.	362,741,830.10	651,881,184.83	217,083,437.31	118,184,372.90	87,277,819.53	8,046,719.07	
Saldo	26,378,958.76	-51,179,983.11	20,257,055.35	11,777,100.64	19,452,718.83	68,288.96	
INFORMES 2000							
Ingresos	880,840,128.30	1,197,875,595.15	687,118,757.94	247,061,50.23	216,844,568.72	54,640,836.23	
Financiamiento Público	692,713,249.14	921,051,743.18	656,852,500.80	247,243,235.24	217,345,108.26	54,002,809.02	
Financiamiento Privado	141,329,148.78	279,409,551.14	25,281,153.52	12,836,758.59	3,598,510.83	250,029.12	
Egresos	884,384,829.64	1,292,042,693.38	705,061,529.80	223,059,648.01	237,139,961.34	65,501,841.71	
Gastos en A. O. P.	391,061,105.04	378,584,203.42	692,931,025.71	91,628,304.17	104,391,470.62	33,036,951.89	
Campañas Políticas	468,798,685.93	899,349,682.29	N. D.***	127,474,085.27	120,728,731.73	30,384,978.21	
Saldo	-3,544,701.34	-94,167,098.21	-17,944,771.86	45,001,914.22	-18,295,372.62	-10,861,005.48	
INFORMES 2001							
Ingresos	722,176,674.31	735,347,778.42	291,178,868.24	183,354,401.86	148,258,893.67	118,010,371.18	
Financiamiento Público	637,474,258.82	693,867,424.43	279,748,820.18	174,412,556.96	146,270,347.18	114,281,787.80	
Financiamiento Privado	48,745,085.01	34,545,142.86	7,943,050.14	4,723,445.21	5,011,730.80	1,222,800.78	
Egresos	598,517,561.84	698,468,868.59	298,003,877.05	123,787,707.52	157,547,561.81	105,227,154.80	
Gastos en A. O. P.	568,418,528.96	630,919,599.33	200,589,283.09	100,256,845.26	139,393,317.23	64,052,863.43	
Saldo	125,659,112.47	36,878,909.83	-8,825,008.81	58,566,694.34	-11,288,668.14	10,783,216.38	
INFORMES 2002							
Ingresos	748,051,250.02	773,137,262.43	310,904,062.02	249,774,239.57	157,404,418.64	135,171,028.25	
Financiamiento Público	646,497,591.38	735,824,348.92	293,878,756.91	185,948,707.87	154,720,825.38	132,811,709.16	
Financiamiento Privado	25,997,920.59	13,368,409.04	9,905,219.89	3,982,870.53	1,080,109.98	1,362,472.85	
Egresos	661,920,527.30	663,181,983.83	427,278,135.27	158,481,950.50	123,786,339.30	148,332,287.86	
Gastos en A. O. P.	617,491,255.44	620,158,479.14	414,101,044.48	154,413,850.50	105,722,007.78	112,375,037.09	
Saldo	86,130,722.72	109,955,268.60	-116,374,073.25	91,312,589.07	33,636,079.54	-13,161,261.61	
MINISTRACIÓN							
Fin. Público 2003	1,282,000,000	1,428,000,000	565,000,000	365,000,000	285,000,000	91,300,000	
Fin. Público 2004 Aprox.	516,300,122	569,743,408	335,035,516	177,096,122	125,457,082	123,626,643	

* Financiamiento Cifras en pesos
 ** N. E. No existe
 *** N. D. No hay datos
 **** Gastos en A. O. P. Gastos en Actividades Ordinarias Permanentes

Como bien señalamos, no podemos concebir que los partidos políticos puedan enterar en sus informes saldos negativos, ya que es dinero del que no disponen. Con la seguridad de que van a contar con recursos para el año entrante, aún cuando les descuenten la cantidad adeudada, los partidos políticos gastan excesivamente sus recursos.

Es evidente la poca participación y carácter que tiene el financiamiento privado en la composición de los informes presentados por los partidos políticos. Si bien no todo lo que representan estos números es cierto, se acercan a la realidad. Decimos que no todo es cierto, pues últimamente con los escándalos que han habido donde se presume la participación de financiamiento privado para el desarrollo subrepticio de campañas electorales, las cifras en muchos casos no serán las correctas.

Aún así, se debe reducir paulatinamente el financiamiento público, acotándolo año con año, porque en nuestro país los partidos políticos no están acostumbrados a tener un sistema de financiamiento privado. Esto va a permitir que poco a poco busquen estrategias para obtener recursos de manera legal y no depender de los suministros que les asigna el Estado.

Respecto a las campañas políticas, por lo general, los recursos que se les otorga y lo que gastan en ellas son altos. De ahí que provoquen tanta basura visual y ambiental al momento de las elecciones. Se puede afirmar que sigue existiendo una desigualdad desenfrenada en el gasto de los recursos. En sus dimensiones, dependiendo la cantidad de dinero de que dispongan, es lo que utilizan y por ende se genera una competencia desigual, pues siguen existiendo distancias inverosímiles, económicamente hablando, entre partidos como el PRI o el PAN y los de reciente creación como Convergencia.

Todos estos números a la vista de la gente, influyen para poder hacer una breve reflexión y dirigimos por un momento a lo que observamos de manera cotidiana. Existe más propaganda que lo que se puede pagar, más dinero con el que más cosas se pueden lograr, más oportunidades de las que se pueden tener. Aún así no existen buenos resultados ni mucho menos una adecuada administración de los recursos humanos materiales y técnicos. La preocupación

debe ser para todos los ciudadanos, porque ellos juzgan a través de la representación en un voto. Es allí donde se ha hecho la diferencia en estos últimos años, no siempre en beneficio sino en perjuicio de otros. Por todo lo anterior, el costo del voto en México se ha enrarecido y al mismo tiempo se ha encarecido.

Sin ser el 2004 un año electoral, en el sentido amplio de la expresión, el Instituto Federal Electoral ya tiene prevista una propuesta de financiamiento para los seis partidos (PRI, PAN, PRD, PVEM, PT y Convergencia) "con una proyección de inflación de 4.5 por ciento, lo cual suma 1,847.2 millones de pesos para actividades ordinarias. Al contrario del costo por votos a cada partido le será distribuida una cantidad determinada de este total. El gran ganador en el reparto de la bolsa es Convergencia. Por cada uno de los 607 mil 549 votos que logró en la elección federal recibirá 203 pesos, con lo que sumará un financiamiento por 123 millones 626 mil 643 pesos. El PT recibirá 195 pesos por voto. Así, los 643 mil 120 sufragios a su favor le dejarán recursos por 125 millones 457 mil 82 pesos el próximo año. Para el PVEM serán 177 millones 96 mil 122 pesos, resultado del millón 648 mil 824 sufragios que lograron. El PRI, PAN y PRD se repartirán en el 2004 una bolsa por 1,421 millones 79 mil 46 pesos, equivalente al 76 por ciento del financiamiento total a los partidos. De acuerdo con el proyecto de distribución de recursos del IFE, los perredistas recibirán 71 pesos por cada uno de sus 4 millones 715 mil votos obtenidos, para un total de 335 millones 35 mil 516 pesos. Para los panistas estarán destinados recursos por 516 millones 300 mil 122 pesos. El blanquiazul acumuló 8 millones 238 mil 392 votos, y por cada uno obtendrá 62 pesos. Los priistas recibirán el próximo año 61.4 pesos por cada sufragio de la pasada elección, un total de 569 millones 743 mil 408 pesos."²²⁷ Estas cantidades serían destinadas, en principio, a esas agrupaciones; empero, por la problemática económica actual a principio de año se realizaron ajustes al presupuesto y se recortaron 320 millones al Instituto Federal Electoral.

A pesar de ello, "para el 2004, y sin elecciones federales el IFE gastará un total de 5 mil 468 millones de pesos: 15 millones de pesos cada día. Los seis partidos con registro recibirán este año mil 940 millones de pesos -5.3 millones de

²²⁷ RIZAR, Guadalupe. *Dará IFE \$5 millones por día a partidos*. Reforma. Corazón de Mérida. Año 10, Número 3585. Sección A. Jueves 9 de octubre del 2003. Coordinador de Edición: Roberto Castañeda. México, D. F.

pesos diarios, en promedio- sin contar los descuentos al PRI, PAN y PVEM por las sanciones del Pemexgate y "Amigos de Fox". El presupuesto para el año 2004 proyectado originalmente por el IFE ascendía a 5 mil 807 millones de pesos, de los cuales 3 mil 753 millones estarían asignados a gastos de operación del organismo electoral federal, y 2 mil 53 millones de pesos para el financiamiento público a los seis partidos con registro ante el IFE: PRI, PAN, PRD, PT, PVEM y Convergencia. Con el recorte, el monto final para gastos del IFE podría quedar en 3 mil 546 millones de pesos y el de financiamiento a partidos, en mil 940 millones. En conjunto ambos sumarían alrededor de 5 mil 486 millones." ²²⁸ Aún así, las cifras no distan de ser por mucho altas y cuantiosas.

Prueba de lo que se ha dicho es lo que comenta Rafael Segovia Canosa: "resulta difícil establecer un perfil general del votante mexicano. La cultura política nacional está más fraccionada de lo que a primera vista de las encuestas se puede suponer. La escolaridad parece orientar, más que cualquier otra variable, las líneas de ruptura y son raros los valores compartidos por toda la población." ²²⁹ A su vez, no debemos adjudicar la abstención de los votantes a la decepción del mal manejo de los recursos por parte de los partidos. Depende mucho del grado de influencia que representa en la gente y la motivación que imprimen esas agrupaciones durante la contienda en el transcurso de las elecciones. A pesar de ello, sin conocer en particular un perfil determinado que debiera tener el pueblo mexicano, es unánime el descontento en el grueso de la población con las grandes sumas de dinero de que disponen los partidos políticos.

Con todo y eso, poco a poco, el Instituto Federal Electoral está en condiciones de realizar elecciones y procesos menos costosos en relación a los que le preceden. Gracias al desgaste físico, la experiencia y la productividad de su personal, se ha logrado reducir de manera importante el costo de la elección. Sin embargo, se proponen ahorros cumpliendo con nuevas obligaciones como: elaborar un padrón electoral más amplio, un mayor número de casillas y la obligación de imprimir una lista nominal nacional con fotografía a pesar de que no

²²⁸ IRÍZAR, Guadalupe. Va IFE por ajuste al gasto partidista. Reforma. Corazón de México. Año 11, Número 3689. Sección A. Jueves 22 de enero del 2004. Coordinador de Edición: Roberto Castañeda. México, D. F.

²²⁹ SEGOVIA CANOSA, Rafael. Op. Cit., p. 11.

existe un fundamento establecido. Todo esto tiene grandes repercusiones, pues mientras no se garantice la transparencia y la seguridad del voto de las personas, el costo del voto, por más que se abarate el sistema, seguirá siendo mayor cada año debido a que la gente se abstiene de votar.

Es preocupante que el costo del voto muestre en otros términos el costo del sistema electoral que lo representa. Al respecto, José Antonio Crespo concluye que *"los partidos saben que su ascenso o permanencia en el poder depende fundamentalmente de la orientación del voto ciudadano."*²³⁰ Los partidos saben que su permanencia nunca está garantizada y que sólo puede ser refrendada con buenos resultados y una gestión esencialmente transparente y honesta, como la que han pretendido practicar últimamente los partidos en el poder. A pesar de ello, los partidos políticos tendrán que enfrentar las decisiones de los ciudadanos en las urnas. De ahí la importante participación del pueblo en la vida electoral de un país. En otras palabras, el voto emerge a la vida política del país como la única forma de distribuir el poder entre los partidos políticos y el cuerpo del electorado que lo otorga al momento de sufragar por sus simpatizantes.

4.3 Rendición de Cuentas

La rendición de cuentas no es un tema nuevo y se ha vuelto en una constante labor cuando hablamos de "Democracia". *"Desde la época del Congreso Constituyente de 1917 se usa "rendir cuentas" para denotar la obligación de los gobernantes de informar sobre sus actos y decisiones."*²³¹ Las acciones de las personas generan obligaciones por las cuales deben responder. Siendo más puntual, los partidos políticos son esas personas que tienen por obligación informar de sus ingresos y egresos que en principio pertenecen al erario público.

La rendición de cuentas la define Luis Carlos Ugalde como *"la obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o*

²³⁰ CRESPO, José Antonio. Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas. S/e. México. Auditoría Superior de la Federación. Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas. Núm. 1. 2001, p. 35.

²³¹ UGALDE, Luis C. Rendición de Cuentas y Democracia. El caso de México. 1ª edición. México. Instituto Federal Electoral. 2002., p. 9.

principales de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento. Los mandantes o principales supervisan también a los mandatarios o agentes para garantizar que la información proporcionada sea fidedigna.”²³² Sin duda existe una relación jurídica entre estos entes públicos denominados partidos políticos y la autoridad electoral. Se le delegan a los partidos políticos facultades específicas de las cuales tienen que rendir cuenta ante la autoridad inmediata que las supervisa.

En otras palabras, “La noción de rendición de cuentas se relaciona estrechamente con las ideas de obligatoriedad por parte de las autoridades públicas y funcionarios de justificar y explicar su desempeño y de responsabilidad frente al ente del que dependen legalmente. Al decir responsable se entiende también que existe una condición de castigo en caso de que exista un incumplimiento o desviación en el ejercicio de la autoridad delegada.”²³³ Los partidos políticos al recibir dinero por parte del Estado y de entidades privadas, tienen la obligación de dar a conocer el origen de los recursos y, en dado caso, de que si infringe la ley, será sometido a sanciones determinadas.

La rendición de cuentas ha propiciado mayor control por parte del Estado hacia el interior de los órganos que lo conforman, pero también ha derivado en un arma de doble filo, pues la población requiere en la actualidad que el Estado rinda cuentas al momento de su gestión. La tarea de rendición de cuentas es general y no es privativa de los altos mandos de este país, sino que se vuelve una obligación constante reportar el destino de los recursos con que se cuenta y si se aplicaron a los objetivos propuestos. Ramón Cotarelo nos dice que es muy importante que existan ciertos controles que deben 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.”²³⁴ La rendición pública se trata de una medida que va a afectar a los derechos de todos

²³² UGALDE, Luis C., *Op. Cit.*, p. 14.

²³³ DEL CASTILLO, Arturo. *Medición de la corrupción: Un indicador de la Rendición de Cuentas*. S/e. México. Auditoría Superior de la Federación. Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas. Núm. 5. 2003., p. 12.

²³⁴ COTARELO, Ramón. *Op. Cit.*, p. 31.

y cada uno de los ciudadanos y no únicamente de aquéllas personas que militan o simpatizan con un partido. Es por ello que los ciudadanos de manera directa tienen por derecho saber de dónde proceden los ingresos, para así determinar qué intereses defiende el partido de su preferencia.

Entonces, los partidos políticos tienen la obligación legal de rendir cuentas, de diversas maneras, de sus actividades económicas, contables y financieras. A su vez, órganos, afiliados o ciudadanos tienen el derecho de pedir se practiquen auditorías para revisar las cuentas que presenten los partidos. Así, se puede supervisar cualesquiera de los documentos utilizados para la elaboración de la memoria contable, de los libros y correspondencia, así como las existencias de caja y los elementos patrimoniales para confrontar lo que se tenía, se gastó y lo que finalmente se enteró.

Raúl Francisco Moreno Morales toma como punto de partida la premisa que apunta, a su vez, María de la Luz Mijangos Borja y advierte que *“entidades tan importantes como los partidos no pueden quedar al margen de algún control institucional y que utilizar fondos públicos y de los ciudadanos y realizar tareas políticas sin el debido control, equivale a ejercer el poder sin responsabilidad, lo que constituye un contrasentido en un Estado de derecho que aspira a mayores niveles de democracia.”*²³⁵ Los partidos políticos no deben perder de vista que si bien la obligación del Estado es subvencionarlos, la de ellos se traduce en manejar responsablemente los fondos que les son otorgados y, consecuentemente, rendir cuentas claras sobre el origen y aplicación de esos recursos.

No es mentira que *“para cumplir sus funciones, el Estado recaudaba impuestos y conforme se extendía y generalizaba entre la población, el pago de ellos, tuvo lugar un incremento en la demanda de la representación política, para finalmente arribar a un sistema democrático representativo.”*²³⁶ La exigencia para el cumplimiento de las obligaciones que tienen los partidos políticos nace de los

²³⁵ MORENO MORALES, Raúl Francisco. *La Rendición de Cuentas Partidistas en México*. Revista Diversa. Cultura Democrática. No. 7. 2002. Xalapa, Veracruz. México, p. 122.

²³⁶ CORTÉS C., Federico. *Reinventar la rendición de cuentas como mecanismo de consolidación estatal y combate a la corrupción*. Verlo en: *Segundo Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas*. Noviembre de 2002. Auditoría Superior de la Federación. México. 2003, p. 37.

impuestos requeridos a la población para el fortalecimiento del sistema democrático representativo. En palabras de Luis Carlos Ugalde *"la rendición de cuentas es elemento central de la democracia representativa, uno de los principales instrumentos para controlar el abuso del poder y garantizar que los gobernantes cumplan su mandato con transparencia, honestidad y eficacia."*²³⁷ Sin duda un instrumento eficaz y necesario para el sistema democrático de cualquier país.

La Rendición de Cuentas la llevan a cabo los Partidos Políticos mediante la presentación de informes. La obligatoriedad de presentar informes financieros por parte de los partidos políticos es una condición de transparencia dentro de la vida democrática de México. Es obligatorio presentar informes de carácter anual como al término de las campañas, y esa condición debería imponerse en cualquier momento en que esas agrupaciones sean requeridas para sustanciar las quejas que se presentan en su contra.

El sustento legal se establece en el artículo 1º del Reglamento:

"1.1. Tanto los ingresos en efectivo como en especie que reciban los partidos políticos por cualquiera de las modalidades de financiamiento, deberán registrarse contablemente y estar sustentados con la documentación original correspondiente."

Registros estos que deberán ser presentados a la autoridad electoral correspondiente al momento en que lo solicite.

4.3.1 Órganos Responsables del Financiamiento de los Partidos Políticos.

Los partidos políticos deberán tener un órgano encargado de la obtención y administración de sus recursos que será el ente responsable, ante la autoridad electoral, de rendir los informes financieros que exige la ley. Dichos órganos actuarán como supervisores de los recursos de que dispone su partido. Estos

²³⁷ UGALDE, Luis C., *Op. Cit.*, p. 10.

órganos actúan como administradores de los recursos que obtienen los partidos políticos y se vuelven imprescindibles para el adecuado manejo de los recursos.

*“En primer término, es pertinente señalar que conforme a un mandato legal incorporado como resultado de la reforma electoral de 1993, los partidos políticos deben contar con un órgano interno encargado de la obtención y administración de sus recursos generales y de campaña, así como de la presentación de informes anuales y de campaña sobre el origen, monto, empleo y aplicación de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento.”*²³⁸ Está estipulado en la ley que todos los partidos políticos tienen que, por obligación, contar con un órgano interno que se encargue de la obtención y adecuada administración de los recursos.

El establecimiento de dichos órganos debe estar comprendido dentro de los estatutos de cada partido, según lo señala la fracción IV, inciso “c”, del artículo 27 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Así mismo, en el numeral 5 del artículo 49 del mismo Código se regulan estas entidades:

“5. Los partidos en los términos de la fracción IV del inciso c) del párrafo 1 del artículo 27 de este código, deberán tener un órgano interno encargado de la obtención y administración de sus recursos generales y de campaña, así como de la presentación de los informes a que se refiere el artículo 49-A de este mismo ordenamiento. Dicho órgano se constituirá en los términos y con las modalidades y características que cada partido libremente determine.”

Entonces, es obligación de los partidos políticos constituir dichos órganos de acuerdo a las modalidades y términos que ellos mismos dispongan. En mi opinión, estas modalidades y características no deberían estar libremente determinadas por los partidos políticos, sino que el Estado es el que les debería asignar la estructura y los parámetros para que únicamente los partidos políticos designen a la gente que va a laborar dentro de dicho órgano, es decir, que no

²³⁸ Régimen Financiero de los Partidos Políticos y Financiamiento Público Aprobado para 1997. Op. Cit.

tengan los partidos injerencia en la constitución de estas dependencias en cuanto a la forma, pero sí en cuanto a la composición del mismo.

Para tal efecto, *“los partidos políticos deben contar con un órgano interno responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros, debiendo dar a conocer a la Secretaría Técnica de la Comisión de Fiscalización el nombre del o los responsables de dicho órgano.”*²³⁹ Es muy importante y necesario conocer las personas encargadas de la aplicación y administración de los recursos de los partidos, a fin de estar en aptitud, en su caso, de fincar responsabilidades o la aplicación de una sanción o para cuestiones meramente administrativas. Además deberán de dar a conocer, con antelación, los cambios que surjan en la integración de dicho órgano o en la suplencia de algún funcionario. El Reglamento señala lo siguiente:

“Artículo 23.

23.2. Dentro de los primeros quince días de cada año, los partidos políticos notificarán o ratificarán a la Secretaría Técnica de la Comisión de Fiscalización el nombre del o los responsables del órgano de finanzas, así como los cambios en su integración, según corresponda. Los cambios que se realicen en el transcurso del año, deberán ser notificados en un plazo máximo de diez días a partir de la designación respectiva

23.3. Los partidos políticos deberán contar con una estructura organizacional bien definida y con un manual de operaciones que contenga claramente las funciones de sus áreas en el nivel ejecutivo que permita identificar a los responsables de las funciones de administración financiera en sus diferentes fases de obtención, registro, control y aplicación de recursos, así como de la presentación de los informes ante la autoridad electoral.”

Los órganos internos se componen por gente de los mismos partidos y se les otorgan, por ley, determinadas facultades y obligaciones. La obligación primordial, por disposición legal, es la presentación de los informes a la autoridad electoral.

²³⁹ Apuntes de Derecho Electoral. Op. Cit., p. 554.

Al respecto el Reglamento estatuye:

"Artículo 15.

15.4. Los informes deberán ser presentados debidamente suscritos por el o los responsables del órgano de finanzas del partido."

Estas unidades administrativas son las responsables de emitir los informes, pero también de realizarlos y de estructurar su contenido. Existen otro tipo de obligaciones derivadas de la formulación y presentación de los informes, como el expedir recibo de las cuotas o aportaciones recibidas, de los cuales deberá conservar una copia para acreditar el monto ingresado, según lo señala la fracción I, del inciso "a", del numeral 11 del artículo 49 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. El Reglamento también prevé esa obligación: .

"Artículo 3.

3.5. El órgano de finanzas de cada partido político deberá autorizar la impresión de los recibos foliados que se expedirán para amparar las cuotas o aportaciones recibidas en los términos establecidos por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, e informará, dentro de los treinta días siguientes, a la Secretaría Técnica de la Comisión de Fiscalización, del número consecutivo de los folios de los recibos impresos."

Los recibos aludidos en la disposición transcrita, se deben de imprimir según el formato que establece el mismo Reglamento y estarán obligados los órganos internos a quedarse con una copia al momento de entregar el recibo original a la persona u organización que efectúa la aportación.

Diferente obligación es la de imponer los límites a las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas, según lo establece la fracción III del mismo inciso, numeral y artículo.

Otra obligación que tienen estos órganos es el de reportar los ingresos obtenidos por actividades de autofinanciamiento en los informes respectivos. Según lo señala el inciso "c", del numeral 11 del artículo 49 de dicho Código. Todo

este procedimiento se realiza de acuerdo a los registros que van sumando su contabilidad. Por ejemplo:

"3.7. El órgano de finanzas de cada partido político deberá llevar un registro centralizado del financiamiento que provenga de su militancia. Este registro permitirá conocer el monto acumulado de las cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de cada afiliado, así como de las aportaciones de cada organización social y de las cuotas voluntarias y personales que cada candidato aporte exclusivamente para su campaña. También deberá especificar las características del bien aportado en el caso de las aportaciones en especie. La relación deberá presentarse totalizada por persona u organización social, incluyendo un desglose de cada una de las cuotas o aportaciones que haya efectuado cada persona u organización. En el caso de personas físicas, los nombres deberán aparecer en el siguiente orden: apellido paterno, apellido materno y nombre (s). Dicho registro deberá remitirse en medios impresos y magnéticos a la Comisión de Fiscalización junto con el informe anual."

A través de los registros que llevan los órganos, se logra un mecanismo de información transparente y diáfano que permite el conocimiento de la identidad de las personas que aportan dinero a los partidos, así como el monto de los recursos exhibidos. Esta misma disposición regula igualmente las aportaciones en dinero y en especie que en un ejercicio haga cada persona física o moral y también lo complementa el artículo 4.11 del mismo Reglamento.

Los órganos de finanzas actuarán como vigilantes e instarán a los miembros de sus partidos para actuar con apego a la ley y bajo los intereses de la agrupación que representan, porque de lo contrario el responsable es la facción política. Por lo tanto, actúa como fiscalizador dentro de su propio partido para que los candidatos, en tiempos de elecciones, le rindan cuentas de los gastos que realicen en todo momento.

"Artículo 17.

17.3. Los titulares de los órganos de finanzas de los partidos políticos notificarán a los candidatos postulados

por el partido la obligación de proporcionar relaciones de ingresos obtenidos y gastos ejercidos en sus campañas, así como de recabar los soportes documentales correspondientes y remitirlos a dicho órgano, señalándoles los plazos para el cumplimiento de estas obligaciones, de manera que el partido esté en posibilidad de cumplir en tiempo y forma con la entrega de sus informes de campaña. Asimismo, deben instruir a sus diferentes candidatos a cargos de elección popular que compitan en elecciones federales para que manejen sus recursos en efectivo a través de las cuentas bancarias. Toda omisión en el cumplimiento de este Reglamento por parte de los candidatos será imputable al partido político que los postula.”

Finalmente, dentro de otras de sus múltiples obligaciones, se encuentra la elaboración de balanzas de los ejercicios.

“Artículo 24.

24.6. Al final de cada ejercicio, el órgano de finanzas de cada partido deberá elaborar una balanza de comprobación anual nacional, que deberá ser entregada a la autoridad electoral cuando lo solicite, en el transcurso de la revisión el informe anual correspondiente.”

En otras palabras, la actuación que llevan a cabo los órganos internos de los partidos políticos es primordial y está sujeta a muchas disposiciones. A pesar de ello, debe tomarse en cuenta la relación de estos órganos con terceros y con el Estado para una futura regulación. Sin embargo, esto no escapa a la realidad de que su creación es única y exclusivamente para la rendición de cuentas y el manejo de las finanzas de los partidos políticos.

4.3.2 Presentación de Informes.

Para el Diccionario Electoral *“la presentación de informes financieros a los funcionarios o entes controladores públicos es vista generalmente como una necesidad administrativa para establecer los límites de los gastos y los límites a*

las contribuciones por parte de individuos y grupos designados y la adjudicación de subsidios públicos.”²⁴⁰ Es una necesidad tanto para los partidos políticos como para la autoridad que recibe dichos informes y los estudia.

Aunque desde la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977 la legislación mexicana establecía la obligatoriedad de los partidos de presentar y justificar sus cuentas anualmente ante la Comisión Federal Electoral, no es sino hasta la legislación electoral de 1993 cuando comienza formalmente la regulación y control de los recursos de los partidos, ya que hasta esta ley se reglamentaron los mecanismos de fiscalización. En los cuerpos normativos anteriores a la de 1977, el tema del financiamiento de los partidos, de la equidad de su distribución y su transparencia no recibieron la atención debida.

Actualmente, el fundamento legal se encuentra en el capítulo referente al financiamiento de los partidos políticos en el numeral 1 del artículo 49-A del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que a la letra establece:

“Artículo 49-A.

1. Los partidos políticos y las agrupaciones políticas deberán presentar ante la comisión del Instituto Federal Electoral a que se refiere el párrafo 6 del artículo anterior, los informes del origen y monto de los ingresos, que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación.”

La autoridad ante la que se deben rendir cuentas y que hace alusión este artículo es la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos. Los informes que presenten los partidos políticos deberán de ser completos y explícitos para que puedan publicarse y ser del conocimiento de los interesados a través de medios impresos y magnéticos. De acuerdo con el Reglamento:

²⁴⁰ CORTÉS, Cecilia. Financiamiento de Partidos Políticos. Verlo en: Diccionario Electoral. Op. Cit., p. 325.

“Artículo 24

24.3. Los partidos políticos deberán apegarse, en el control y registro de sus operaciones financieras, a los principios de contabilidad generalmente aceptados.”

Los principios de contabilidad generalmente aceptados son los que se llevan en materia fiscal y que deben cumplir en su generalidad con las disposiciones que tanto a las personas físicas y personas morales se les exigen al rendir cuentas.

Para los partidos políticos, existen dos modalidades de informes: unos son los anuales y otros son los informes de campaña. Además, existen informes especiales que les requiere la autoridad electoral correspondiente. Al respecto, el Reglamento señala:

“Artículo 15

15.2. Los informes anuales y de campaña que presenten los partidos políticos deberán estar respaldados por las correspondientes balanzas de comprobación y demás documentos contables previstos en este Reglamento. Dichos informes deberán basarse en todos los instrumentos de la contabilidad que realice el partido a lo largo del ejercicio correspondiente. Los resultados de las balanzas de comprobación, el contenido de los auxiliares contables, las conciliaciones bancarias y los demás documentos contables previstos en el presente Reglamento, deberán coincidir con el contenido de los informes presentados.”

No obstante la rendición de cuentas, existe obligación por parte de los partidos políticos de archivar la documentación que respalde sus ingresos y egresos, así como de tener a la disposición de cualquier autoridad toda la información y documentación adicional que resulte conducente para quien la requiera. No solo por si se la llegasen a requerir, sino a través de la entrega de dicha documentación a la autoridad electoral respectiva y permitiendo el acceso a sus oficinas del personal de la Comisión para la entrega de la documentación correspondiente.

Además, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece como obligación para los partidos políticos, entre otras, la siguiente:

“Artículo 38.

1. Son obligaciones de los partidos políticos nacionales:

k) Permitir la práctica de auditorías y verificaciones que ordene la comisión de consejeros a que se refiere el párrafo 6 del artículo 49 de este Código, así como entregar la documentación que la propia comisión les solicite respecto a sus ingresos y egresos.”

Además de presentar los informes y la documentación pertinente que acompañe a los informes, los partidos políticos tienen la obligación de permitir se les practiquen auditorías y verificaciones por parte de la autoridad, para corroborar la información contenida en sus reportes.

Respecto al lapso dentro del cual deben presentarse los informes, el Reglamento indica:

“Artículo 15

15.5. Con el propósito de facilitar a los partidos políticos el cumplimiento en tiempo de la presentación de los informes, el Secretario Técnico de la Comisión efectuará el cómputo de los plazos, señalando la fecha de inicio y terminación de los mismos, informará de ellos por oficio a los partidos políticos y lo publicará en el Diario Oficial de la Federación cuando menos diez días antes de la iniciación del plazo.

La presentación de los informes estará sujeta a los plazos que disponga el Secretario Técnico de la Comisión. La anterior disposición aplica tanto para los informes anuales como para los informes de campaña.

En resumen, tanto los partidos políticos como las agrupaciones políticas tienen que presentar ante una comisión de la autoridad electoral, informes del origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, su empleo, aplicación y los documentos que soporten dicha información.

4.3.2.1 Registro de los Ingresos y Egresos.

Es necesario hablar del registro de los ingresos y egresos de los partidos políticos para saber a qué hacen referencia los partidos en sus informes.

Sobre los ingresos, los partidos tienen como obligación llevar la contabilidad y el registro del origen de los recursos de que disponen y para tener un mejor control, a través del Reglamento, se norman las aportaciones como sigue:

“Artículo 1

-1.2. Todos los ingresos en efectivo que reciban los partidos políticos deberán depositarse en cuentas bancarias a nombre del partido político, que serán manejadas mancomunadamente por quienes autorice el encargado del órgano de finanzas de cada partido. Los estados de cuenta respectivos deberán conciliarse mensualmente y se remitirán a la autoridad electoral cuando ésta lo solicite o lo establezca el presente Reglamento...

Los partidos políticos deberán autorizar al Instituto Federal Electoral para obtener cualquier información y certificaciones relacionadas con sus instrumentos y operaciones en las distintas instituciones de banca múltiple e intermediarios financieros del sistema financiero nacional, a través de un oficio dirigido al Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, con copia para el Secretario Técnico de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas. Los partidos políticos deberán cumplir con esta disposición dentro de los treinta días siguientes a aquel en que hayan obtenido su registro como partidos políticos nacionales.”

El Estado no puede inmiscuirse ni tener acceso a las cuentas bancarias de los partidos políticos, si no es mediante la autorización de éstos. Las instituciones bancarias deben guardar el secreto bancario, a menos que tengan orden judicial que señale lo contrario o la autorización del partido al que pertenezca la cuenta. Dentro de las disposiciones generales existe la posibilidad de que el partido político pueda abrir cuentas adicionales para llevar su control contable, y deberá abrirlas en el momento en el que tenga que controlar gastos de mayor cuantía.

Respecto al financiamiento, el Reglamento señala:

"1.5. Los recursos en efectivo provenientes del financiamiento privado que reciban los candidatos deberán ser recibidos primeramente por un órgano del partido político, salvo las cuotas voluntarias y personales que cada candidato aporte exclusivamente para su campaña y los rendimientos financieros que produzcan las cuentas de cheques en que se manejen los recursos de la campaña. Las demás aportaciones, deberán realizarse a través de algún órgano del partido político, salvo las que los candidatos reciban en especie, caso en el cual el candidato queda obligado a cumplir con todas las reglas aplicables para la recepción de esta clase de aportaciones."

Todas las aportaciones deberán de hacerse mediante órganos que pertenezcan al partido político, para que hagan de su conocimiento dicho movimiento. Respecto a las donaciones en especie,

"Artículo 2

2.3. Los ingresos por donaciones de bienes muebles deberán registrarse conforme a su valor comercial de mercado."

El Reglamento establece diversas formas para poder registrar los bienes muebles que se aporten, dependiendo de las características del bien y si se tiene o no la factura correspondiente. Los partidos políticos tienen la obligación de llevar un registro contable de dichas adquisiciones, ya sea de bienes muebles e incluso de bienes inmuebles, complementándolo con la toma de un inventario físico, que se deberá incluir, actualizado, en sus informes anuales.

Los partidos políticos deben informar acerca de la periodicidad con la que reciben las aportaciones de sus afiliados y de sus organizaciones.

"3.2. Los partidos políticos deberán informar, dentro de los primeros treinta días de cada año, a la Secretaría Técnica de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, los montos mínimos y máximos y la periodicidad de las cuotas de sus afiliados, así como de las aportaciones de sus organizaciones, que

libremente haya determinado. Asimismo, deberá informar de las modificaciones que realice a dichos montos y periodos, dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que las determine."

La autoridad deberá estar enterada de todos los movimientos y los tiempos en que los partidos disponen de las aportaciones mencionadas.

Todas las aportaciones realizadas deberán de ir acompañadas de recibo foliado que expedirá el partido político de que se trate. Los recibos son distintos si las aportaciones son en efectivo o en especie, y el propio Reglamento establece los formatos que se han de seguir.

"4.8. Los recibos se deberán expedir en forma consecutiva. El original deberá entregarse a la persona física o moral que efectúa la aportación; una copia será remitida al órgano de finanzas del partido; y otra copia permanecerá en poder del comité estatal, distrital o municipal u órgano equivalente del partido que haya recibido la aportación, en su caso. Los recibos deberán contener todos y cada uno de los datos señalados en el formato correspondiente y deberán ser llenados de manera que los datos resulten legibles en todas las copias."

Se debe llevar un control de todos los recibos expedidos y cancelados por el comité nacional o comités estatales de los partidos políticos, así como los recibos emitidos durante las campañas. En el caso de las aportaciones en especie se deberá especificar las características del bien aportado y los criterios de valuación utilizados.

El control que lleven los partidos políticos deberá de ser estricto. Les corresponde también registrar por separado los montos obtenidos en cada una de las colectas que realicen, así como lo obtenido por autofinanciamiento.

"6.2. Los ingresos por autofinanciamiento estarán apoyados en un control por cada evento, que deberá contener número consecutivo, tipo de evento, forma de administrarlo, fuente de ingresos, control de folios, números y fechas de las autorizaciones legales para su

celebración, importe total de los ingresos brutos obtenidos, importe desglosado de los gastos, ingreso neto y, en su caso, la pérdida obtenida, y nombre y firma del responsable del evento. Este control pasará a formar parte del sustento documental del registro del ingreso del evento.”

Por cada una de las modalidades de financiamiento que reciban recursos los partidos políticos, deberán establecer control y registros. Respecto a los rendimientos financieros, fondos o fideicomisos, estos estarán sustentados, no por recibos, sino por los estados de cuenta que les remitan las instituciones bancarias o financieras.

Sobre los egresos, los partidos también tienen como obligación llevar la contabilidad y el registro del destino de los recursos de que disponen. El Reglamento de sus artículos 11 al 14 regula los egresos generados por los partidos políticos.

Al igual que los ingresos, los egresos deben registrarse contablemente y estar soportados con los documentos respectivos. La documentación deberá cumplir con los requisitos que exigen las disposiciones fiscales aplicables.

El Reglamento refiere que:

“Artículo 11

11.2. Los egresos que efectúe cada partido político en una campaña electoral federal, con excepción de las erogaciones realizadas por concepto de viáticos y pasajes, podrán ser comprobados hasta en un diez por ciento por vía de bitácoras de gastos menores, en las que se señalen con toda precisión los siguientes conceptos: fecha y lugar en que se efectuó la erogación, monto, concepto específico del gasto, nombre y firma de la persona que realizó el pago y firma de autorización. En todo caso, deberán anexarse a tales bitácoras los comprobantes que se recaben de tales gastos, o, en su caso, recibos de gastos menores que incluyan los datos antes mencionados... Los egresos referidos deberán estar debidamente registrados en la contabilidad del partido político en una subcuenta específica para ello.”

Cuando se trata de campañas electorales federales la forma de comprobar es igual, pero se demuestran hasta veinte por ciento cuando se trata de elecciones presidenciales, de senadores y de diputados federales por el principio de mayoría relativa si se trata de distritos considerados urbanos. Por otro lado, si se refiere a distritos considerados mixtos, es el treinta por ciento y si se contrae a distritos rurales es el cuarenta por ciento.

Además,

“11.5. Todo pago que efectúen los partidos políticos que rebase la cantidad equivalente a cien veces el salario mínimo general diario vigente para el Distrito Federal deberá realizarse mediante cheque nominativo, con excepción de los pagos correspondientes a sueldos y salarios contenidos en nóminas. Las pólizas de los cheques deberán conservarse anexas a las documentación comprobatoria a que hace referencia este artículo.”

Los gastos mayores que realicen los partidos políticos deberán ser nominativos para un mejor control. Además, deberán conservar las pólizas de los cheques como el comprobante de dicha erogación.

Respecto al manejo de los egresos de las campañas. Cada partido deberá abrir una cuenta bancaria única para la campaña de que se trate, ya sea de presidente, senadores y diputados federales. Los partidos en las mencionadas campañas van a realizar gastos, que regula la ley de la siguiente manera:

“Artículo 12

12.8. Los comprobantes de los gastos efectuados en propaganda en radio y televisión deberán incluir, en hojas membretadas de la empresa que se anexas a cada factura, una relación de cada uno de los promocionales que ampara la factura y el periodo de tiempo en el que se transmitieron.”

Sobre la propaganda en radio y televisión especifica los requisitos que deberá incluir cada uno de los comprobantes, así como que debe incluirse el valor unitario de todos y cada uno de los promocionales que se realicen. Así, el importe

y número total de promocionales detallados en las hojas membretadas debe coincidir con el valor y número de promocionales que ampara la factura respectiva.

Sobre el particular,

“12.10. Todos los gastos que los partidos políticos realicen en prensa, radio y televisión deberán tenerse claramente registrados e identificados en las cuentas contables del partido, de conformidad con el Catálogo de Cuentas previsto en este Reglamento.”

Para efectos de los gastos que realizan los partidos políticos en general, se crean cuentas para poder clasificar la información que se requiere. Es decir, se crean cuentas como la de “materiales y suministros” y “servicios generales”. Estas cuentas se van a ir agrupando en subcuentas y así consecutivamente según el área que les de origen. En otras palabras, se crean inventarios para manejar las adquisiciones de materiales, propaganda electoral y utilitaria.

“Artículo 13

13.2 Para efectos de la propaganda electoral, la propaganda utilitaria y las tareas editoriales, se utilizará la cuenta “gastos por amortizar” como cuentas de almacén, abriendo las subcuentas que requieran... Tanto en estas cuentas, como en las correspondientes a materiales y suministros, en caso de que los bienes adquiridos sean adquiridos anticipadamente y sean susceptibles de inventariarse, deberá llevarse un control de notas de entradas y salidas de almacén debidamente foliadas y autorizadas, señalando su origen y destino, así como quien entrega o recibe. Se debe llevar un control físico adecuado a través de kárdex de almacén y hacer cuando menos un levantamiento de inventario una vez al año, que podría ser al mes más próximo al cierre del ejercicio.”

Inventariar es la mejor forma para concretar el control de los recursos que tienen a su disposición los partidos políticos, pues generan una idea en qué y de qué manera gastan los recursos los partidos.

Otros gastos en que incurren los partidos y que son meramente desconocidos por la mayoría de la gente son los reconocimientos que otorgan a

sus militantes o simpatizantes por su participación en actividades de apoyo político.

"Artículo 14.

14.12. El partido político deberá elaborar una relación anual nacional de las personas que recibieron reconocimientos por actividades políticas por parte del comité ejecutivo nacional u órgano equivalente, de los comités estatales u órganos equivalentes en cada entidad federativa, y en las campañas electorales federales, en las que se especifique el monto total que percibió cada una de ellas durante el ejercicio correspondiente. Los nombres de las personas deberán aparecer en el siguiente orden: apellido paterno, apellido materno y nombre (s). Dicha relación deberá presentarse totalizada por persona, incluyendo un desglose de cada reconocimiento recibido por cada una de ellas, y deberá remitirse en medios impresos y magnéticos a la Secretaría Técnica de la Comisión de Fiscalización junto con el informe anual."

Entre más participación exista por parte de los militantes o simpatizantes de los partidos, existe la posibilidad de que se les otorguen reconocimientos por sus actividades políticas, como parte del agradecimiento a su apoyo. Sin embargo, se debe establecer, por parte de los partidos políticos, la relación entre la aportación efectuada por esa persona y el reconocimiento recibido u otorgado por el partido, que es cuando se debe remitir por medios impresos y magnéticos la información precisa.

Una vez que cuentan con la información del registro y contabilidad de sus ingresos y egresos, los partidos políticos deberán elaborar balanzas de comprobación para poder presentar sus informes.

"24.4. El comité ejecutivo nacional u órgano equivalente de cada partido político deberá elaborar una balanza mensual de comprobación a último nivel; los comités estatales u órganos equivalentes de cada partido político, las organizaciones adherentes o instituciones similares, así como las fundaciones e institutos de investigación que reciban transferencias del partido político, deberán elaborar balanzas de comprobación mensuales, que

solamente registrarán el manejo de los recursos que son materia del presente Reglamento. Las balanzas deberán ser entregadas a la autoridad electoral cuando lo solicite o así lo establezca el presente Reglamento.”

Estas balanzas servirán para cerrar los números y presentar la contabilidad completa y organizada a la autoridad electoral correspondiente. No obstante todo lo anterior, los partidos políticos además deberán sujetarse a las disposiciones fiscales y de seguridad social que la propia ley les imponga.

Finalmente, la documentación que surja de los informes que vaya a presentar cada partido político, que servirá como sustento de los ingresos y egresos, deberá conservarse por el lapso de cinco años y deberá mantenerse a disposición de la Comisión de Fiscalización. El término de los cinco años se cuenta a partir de la fecha en que se publique en el Diario Oficial de la Federación el dictamen correspondiente al informe presentado.

4.3.2.2 Informes Anuales.

Una de las modalidades de informes, son los que deben presentarse anualmente. Similar a la presentación de declaración de impuestos de personas físicas y morales que se lleva a cabo año con año, se encuentra la de los informes anuales de los partidos políticos. A diferencia de las declaraciones de otras personas, los informes citados además del contenido que hemos establecido en los puntos anteriores, deben incluir ciertas especificaciones.

En un principio, el reporte de estos informes, se consideraba dentro de los primeros noventa días después de la terminación del año. Se redujo este plazo para darle mayor celeridad y credibilidad al proceso.

Actualmente, la ley establece en su artículo 49-A en su numeral 1, inciso “a” que los informes anuales:

“1. Serán presentados a más tardar dentro de los sesenta días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte; y

II. En el informe anual serán reportados los ingresos totales y gastos ordinarios que los partidos y las agrupaciones políticas hayan realizado durante el ejercicio objeto del informe."

En dichos informes se reportan los ingresos totales y los gastos ordinarios que los partidos y las agrupaciones hayan realizado durante el ejercicio presupuestal de que se trate. Al respecto, el Reglamento establece:

"Artículo 16

16.2. En el informe anual deberán incorporarse los ingresos correspondientes a los apoyos que el Instituto Federal Electoral haya otorgado al partido político, a través de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, para la producción de programas de radio y televisión. Los egresos que efectúen los partidos políticos con estos apoyos deberán estar soportados con documentación comprobatoria que se ajuste a los establecido en el presente Reglamento, la cual deberá ponerse a disposición de la Comisión de Fiscalización en el momento de la revisión de los informes anuales."

Deben incluirse los ingresos recibidos de apoyos que se traducen en la producción de programas de radio y televisión, gastos relativos a la educación y capacitación política, gastos en investigación socioeconómica, tareas editoriales, etc. Al respecto, el Reglamento estatuye:

"16.3. Se registrarán los gastos efectuados en actividades específicas realizadas por el partido como entidad de interés público, separándolos en sus distintos conceptos: gastos en educación y capacitación política, gastos en investigación socioeconómica y política, y gastos en tareas editoriales."

Se delimitan todos los gastos que se generaron en ese año que transcurrió. Lo que no dejan escapar los partidos políticos, son los conceptos por los que el Estado les reintegrará dinero como son los que se mencionan en este punto 16.3.

En el caso de próximas elecciones o de que se hayan realizado al interior del partido procesos de selección de candidatos para la postulación a algún cargo en específico, el Reglamento indica:

“Artículo 16-A

16-A.1. En el informe anual deberán reportarse todos los ingresos y gastos de los partidos políticos aplicados a los procesos internos de selección para la postulación de candidatos a cargos de elección popular federales y para la elección de titulares de los órganos de dirección en los comités ejecutivos nacionales u órganos equivalente y en los comités estatales u órganos equivalente, cuando dichos procesos internos impliquen la obtención y aplicación de recursos económicos por parte de los candidatos respectivos.”

Además,

“16-A.2. En el informe anual deberán relacionarse, con base en el formato “AA” anexo, la totalidad de los ingresos recibidos y de los gastos efectuados por cada uno de los candidatos internos, desde que éstos son registrados como tales hasta el día de la elección correspondiente.”

Regulación ésta que tiene actualmente variedad de lagunas legales, pues el gasto por parte de los candidatos internos es excesivo. Basta ver la guerra de medios que provocan para celebrar una elección interna de algún precandidato a algún cargo importante. Empero, varían las disposiciones de acuerdo a las legislaciones locales de cada lugar donde se realice dicha elección. A pesar de ello, existe un consenso general por establecer mayores límites a las campañas internas. Todos los gastos van a conducir tarde o temprano a estos informes anuales que presentan los partidos políticos en su conjunto.

Junto con el informe anual, deben remitirse a la autoridad electoral: los estados de cuenta bancarios correspondientes al año de ejercicio de las cuentas abiertas, las balanzas de comprobación mensuales, los controles de folios, los registros y los inventarios físicos que hemos mencionado en el Registro de los Ingresos y Egresos correspondientes.

Considero que estos informes deben estar estructurados de tal forma que no representen un papeleo contable excesivo, sino que cualquier persona que tenga acceso a ellos pueda entender de lo que hablan. Además, deben ser específicos en todos sus puntos y no generar información vaga y abundante. Finalmente, la presentación de los informes anuales debe ayudar tanto a los partidos como al Estado para llevar un control en su contabilidad y evitar convertir al sistema de fiscalización en un aparato de trámites complicados, absurdos y tardados.

4.3.2.3 Informes de Campaña.

La segunda modalidad de informes que presentan los partidos políticos a la autoridad electoral, se les denomina "Informes de Campaña".

La ley establece en el inciso "b", numeral 1, del artículo 49-A que los informes de campaña:

- I. Deberán presentarse por los partidos políticos, 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;*
- II. Serán presentados a más tardar dentro de los sesenta días siguientes contados a partir del día en que concluyan las campañas electorales.*
- III. En cada informe será reportado el origen de los recursos que se hayan utilizado para financiar los gastos correspondientes a los rubros señalados en el artículo 182-A de este Código, así como el monto y destino de dichas erogaciones."*

Al igual que los informes anuales deberán de ser presentados a los sesenta días, pero en este caso a partir del día en que concluyan las campañas electorales de que se trate. Se deben referir, entonces, a gastos efectuados por los partidos políticos y sus candidatos para el caso de las campañas que realicen en el periodo comprendido de la fecha de registro de los candidatos en la elección de que se trate hasta tres días antes del día de la elección.

En cuanto al contenido del informe, este reporte señalará de dónde provienen los recursos utilizados. El fin será el financiamiento de los gastos, a los cuales *“les resulta aplicable el tope acordado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral para cada elección, así como el monto y destino de dichas erogaciones. Al respecto, conviene precisar que dentro de los topes de gasto de campaña quedan comprendidos invariablemente los siguientes conceptos: gastos de propaganda, gastos operativos de la campaña y gastos de propaganda en prensa, radio y televisión.”*²⁴¹ Siendo más explícitos sobre lo que abarca el informe, se reporta lo que hayan gastado para financiar propaganda (bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, etc.), gastos operativos de campaña (sueldos y salarios de personal eventual, arrendamiento eventual de muebles e inmuebles, gastos de transporte de material y personal, viáticos, etc.) y gastos de propaganda en prensa, radio y televisión.

No hay que olvidar que los egresos que deberán ser reportados en los informes de campaña serán los efectuados dentro del periodo comprendido entre la fecha de registro de los candidatos en la elección de que se trate y hasta la finalización de las campañas electorales.

En consecuencia los partidos presentarán:

“Artículo 17

17.1...

- a) Un informe por la campaña de su candidato para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.*
- b) Tantos informes como fórmulas de candidatos a senadores por el principio de mayoría relativa hayan registrado ante las autoridades electorales.*
- c) Tantos informes como fórmulas de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa hayan registrado ante las autoridades electorales.”*

Los partidos deben de presentar tantos informes como campañas en las que participen. No deben dejar de lado que por cada participación que tengan

²⁴¹ Régimen Financiero de los Partidos Políticos y Financiamiento Público Aprobado para 1997, *Op. Cit.*

deben tener la información correspondiente del número de candidatos como el partido que los postule.

"17.4. En los informes de campaña deberá incorporarse cada uno de los montos de gastos centralizados que corresponda de acuerdo con los criterios de prorrateo utilizados... Como anexo de los informes de campaña, los partidos políticos deberán informar de manera global acerca de todos los gastos centralizados que hayan ejercido y prorrateado, con la especificación de los distritos electorales o estados en los que hayan sido distribuidos los montos señalados en las facturas correspondientes, así como la identificación y el número de la cuenta bancaria a través de la cual se hayan realizado las erogaciones. Los datos asentados en dicho anexo deberán estar referidos a la documentación comprobatoria y a la póliza correspondiente, los cuales podrán ser solicitados por la Comisión de Fiscalización en cualquier momento durante el periodo de revisión de los informes."

Todos los gastos comprendidos por cada campaña se acumulan y se presentan. Adicionalmente con los informes de campaña deben remitirse a la autoridad electoral: los estados de cuenta bancarios de todas las cuentas (incluyendo las correspondientes a los meses que hayan durado las campañas electorales), las balanzas de comprobación y el informe del comité ejecutivo nacional y de las entidades federativas de los meses que hayan durado las campañas electorales, así como los controles de folios correspondientes a los recibos que se impriman y expidan en las campañas electorales federales.

Tomando en cuenta que el cierre de campañas se realiza con anterioridad al día de las elecciones, considero que deben rendirse informes preliminares una o dos semanas antes de las elecciones. Los informes presentados serán dados a conocer días antes de las elecciones, para saber en qué han gastado los partidos políticos durante la preparación de sus campañas. La finalidad de mi propuesta es para que el electorado tenga elementos, aunque no determinantes, para emitir su voto a favor o en contra de algún partido o candidato determinado. A pesar de no

ser definitivos, su contenido debe ser completo y su exigencia rigurosa. Posterior a las elecciones y como está regulado actualmente, se debe presentar un informe de campaña definitivo del gasto erogado por los partidos políticos, así como si hubiera necesidad de hacer correcciones o aclaraciones a los informes preliminares presentados.

4.3.2.4 Informes Especiales.

Existe la posibilidad jurídica de que la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas pueda, de oficio, iniciar un procedimiento de revisión o control de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas cuando lo considere conveniente, para solicitar a los mismos que rindan un informe detallado respecto de sus ingresos y egresos, según determina el inciso "d", párrafo 2 del artículo 49-B del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Aunque deben seguirse las mismas reglas que para los procedimientos de revisión de los informes anual y de campaña antes mencionados, existen disposiciones especialmente aplicables a este medio, derivadas del Reglamento.

"Entre las reglas específicas se encuentra que el secretario técnico de la comisión fiscalizadora, es decir, el titular de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativa y Partidos Políticos, debe notificar al partido el procedimiento de informe especial. En esa notificación debe expresarse, para conocimiento del investigado y para facilitarle a éste la defensa de sus intereses y derechos: 1) Los hechos o circunstancias que han motivado esta investigación especial; 2) A cuáles ingresos o gastos específicos se ceñirá el procedimiento, así como cuándo y dónde se originaron dichos ingresos o gastos, para que se incluya debidamente en el informe respectivo; 3) La fijación de un plazo para rendir este informe (el cual no podrá, en todo caso, ser menor a diez días); 4) El formato en que debe rendirse el informe especial, y; 5) La documentación que es menester acompañar al informe

especial.”²⁴² La diferencia de este informe con los dos primeros, es que éste es un informe que únicamente inicia de oficio, al momento en que la autoridad lo solicita al partido político de que se trate. Este informe versa sobre ingresos o gastos determinados que requieran enterar los partidos políticos de manera precisa y espontánea.

Estas tres vías para que los partidos políticos enteren el origen y la aplicación de los recursos públicos y privados, son las posibilidades legales para iniciar y continuar un procedimiento de control por parte de la autoridad electoral.

4.4 Supervisión del Financiamiento de los Partidos Políticos

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece dentro de la fracción II, segundo párrafo de su artículo 41:

“La ley fijará los criterios para determinar... los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuentan...”

El Estado será quien el encargado de supervisar el control y la vigilancia del origen, uso y destino de los recursos con que cuentan los partidos políticos. La supervisión se hará efectiva en el momento en que se apliquen las disposiciones legales creadas para regular el adecuado manejo de los recursos.

La autoridad inmediata es el Instituto Federal Electoral. Es el órgano que cuenta con una de las características más importantes: la autonomía. No está sujeto a la influencia de los partidos políticos, pues no depende de ninguno de los otros poderes, aunque su relación con los partidos es estrecha.

El Instituto Federal Electoral delega funciones determinadas de fiscalización a una Comisión, que por lo general no esté vinculada con ningún partido político y tenga como característica imprescindible la imparcialidad y también determina

²⁴² ARENAS BÁTIZ, Carlos E. y José de Jesús OROZCO H. XI. Fiscalización del Origen y Destino de los Recursos de los Partidos Políticos, Agrupaciones Políticas y Candidatos. Verlo en: Enciclopedia Jurídica Mexicana, 1ª edición. México, Editorial Porrúa, S. A. Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México. Tomo IX. 2002. pp. 220-221.

quienes la auxilien en su tarea. De lo contrario, coincidimos con las palabras de Luis Alberto Cordero, que acota sobre el particular que *“el avance en los mecanismos de fiscalización no es mayor debido a que la adopción de las normas legales relacionadas está en manos de los propios actores: los partidos políticos a través de sus legisladores.”*²⁴³ Se merman las buenas intenciones de la aplicación de los mecanismos de fiscalización cuando existen intereses partidistas de por medio y hay la posibilidad de contrarrestar dicho poder que imprimen.

Su autonomía e imparcialidad ha rebasado muchos límites que en un principio no se creían posibles. *“De manera correlativa con la ampliación y fortalecimiento que han experimentado las disposiciones relacionadas con el régimen financiero de los partidos políticos, se han ido desarrollando los criterios, procedimientos y mecanismos para hacer más transparente y fidedigna la rendición de cuentas sobre el origen y destino de los recursos financieros recabados y manejados por los partidos políticos.”*²⁴⁴ Sin embargo, no se ha generalizado y siguen existiendo lagunas en la aplicación y supervisión de las normas que le competen.

Ramón Cotarelo añade que *“a los órganos de control parece razonable configurarlos como órganos fiscalizadores judiciales. Los tribunales de cuentas, con amplias facultades para fiscalizar las de los partidos, han de constituirse de la forma más imparcial e independiente posible.”*²⁴⁵ Este punto de vista es importante, dado que de nada va a servir un control ejercido por este tipo de órganos cuya composición depende de los mismos partidos, como lo fue en algún momento con los diputados de partido, los cuales tenían mucho poder e influencia dentro de este tipo de Comisiones y, por lo mismo, se volvió muy dependiente y se prestó a manejo de intereses la fiscalización de los recursos asignados a los partidos políticos.

Esta actividad de supervisión no sería posible si no es por la participación de la colectividad y la creciente conciencia que se ha generado en los últimos

²⁴³ CORDERO, Luis Alberto. La Fiscalización el Financiamiento de los Partidos Políticos: Un Asunto de Conciencia Crítica. Verlo en: Administración y Financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI, Op. Cit., p.383.

²⁴⁴ Régimen Financiero de los Partidos Políticos y Financiamiento Público Aprobado para 1997, Op. Cit.

²⁴⁵ COTARELO, Ramón. Op. Cit., p. 31.

años. Al respecto Patiño Camarena precisa que *“las disposiciones que contiene el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y los acuerdos que sobre la materia ha aprobado el Consejo General del Instituto Federal Electoral tienen por objeto permitir tanto a la autoridad electoral en lo particular como a la sociedad civil en lo general, permanecer atentos y vigilantes de que las organizaciones políticas provean su financiamiento y dispongan de sus recursos ajustándose a la normatividad vigente.”*²⁴⁶ La voz del pueblo demanda que el financiamiento y la fiscalización de los recursos de los partidos políticos se apeguen a la ley, pues lo consideran una necesidad para fortalecer la credibilidad del sistema electoral en México.

4.5 Autoridades de Fiscalización

Recordemos que la palabra “Fiscalización” tiene una acepción muy importante en el sistema democrático mexicano. Así, *“la palabra fiscalización es un galicismo de uso frecuente en la terminología administrativa, que sirve para denotar la función de control que las autoridades ejercen en una materia determinada. En el campo fiscal indica la inspección y vigilancia que el fisco realiza de sus distintos ingresos.”*²⁴⁷ La “Fiscalización” va a ser realizada por autoridades electorales facultadas para ello. Por lo tanto, las autoridades de fiscalización van a ser aquéllas entidades encargadas de supervisar el uso de los recursos por parte de los partidos políticos y las agrupaciones políticas determinadas.

María de la Luz Mijangos sostiene que a la luz del gasto público y el derecho comparado en materia de financiamiento público *“existe, en primer lugar, un control interno que es realizado por los órganos de la propia administración electoral y que un control externo puede darse por parte del Poder Legislativo u órganos de carácter parlamentario, por el Poder Ejecutivo o, finalmente, por parte*

²⁴⁶ PATIÑO C., Javier. Op. Cit., p. 348.

²⁴⁷ CARBALLO B., Luis y Gabriela RÍOS G. *Fiscalización*. Verlo en: *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, 1ª edición. México. Editorial Porrúa, S. A. Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México. Tomo IV “F-L”. 2002. p. 84.

de un órgano de carácter jurisdiccional.”²⁴⁸ Esta es una generalidad en los sistemas que hemos analizado y lo encontramos en el sistema electoral mexicano. Existen órganos internos que sirven de fiscalizadores para los partidos políticos, los cuales van a rendir cuentas a la autoridad electoral.

En la actualidad existe una sola autoridad de fiscalización que es la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Agrupaciones Políticas del Instituto Federal Electoral. Además dentro del propio Instituto Federal Electoral existen dos órganos que van a prestar apoyo y soporte a dicha Comisión conocidos como Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral y dentro del engranaje de fiscalización encontramos a la Dirección de Análisis de Informes Anuales y Gastos de Campaña. A ellas los órganos responsables del financiamiento de los partidos políticos se deberán de dirigir para rendir cuentas. La actual estructura de fiscalización del sistema electoral mexicano es imprescindible dentro de las tareas que tiene a su cargo el Instituto Federal Electoral para el cumplimiento de los principios democráticos que persigue.

4.5.1 Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Agrupaciones Políticas del Instituto Federal Electoral.

Es el órgano encargado de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos. *“Esta Comisión tiene carácter permanente y se integra exclusivamente por Consejeros Electorales del Consejo General.”*²⁴⁹ Su constitución, ha sido resultado de las reformas a la legislación electoral aprobadas en 1996.

El fundamento de dicha Comisión se encuentra en el numeral 6 del artículo 49 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales:

“Para la revisión de los informes que los partidos políticos y las agrupaciones políticas presenten sobre el origen y

²⁴⁸ MIJANGOS B., María de la Luz. *Op. Cit.*, p. 212.

²⁴⁹ Régimen Financiero de los Partidos Políticos y Financiamiento Público Aprobado para 1997. Op. Cit.

destino de sus recursos anuales y de campaña, según corresponda, así como para la vigilancia del manejo de sus recursos, se constituirá la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas. Esta comisión funcionará de manera permanente.”

Por ley, la Comisión de Fiscalización actuará de manera permanente. Atiende a la existencia y participación de los partidos políticos ininterrumpidamente, aún de manera eventual o cuando hay elecciones.

Es importante señalar que dicha Comisión de Fiscalización cuenta, entre otras, con las siguientes facultades:

- a) Elaborar lineamientos con bases técnicas para la presentación de los informes de origen, monto, empleo y aplicación de los ingresos que reciban los partidos y las agrupaciones políticas por cualquier modalidad de financiamiento.
- b) Vigilar que los recursos que sobre el financiamiento ejerzan los partidos y agrupaciones políticas se aplique estricta e invariablemente a las actividades establecidas en la ley.
- c) Solicitar a los partidos y agrupaciones políticas, cuando lo considere conveniente, informe detallado respecto de sus ingresos y egresos.
- d) Revisar los informes (anuales y de campaña) que presenten los partidos y agrupaciones políticas.
- e) Ordenar la práctica de auditorías directamente o a través de terceros, a las finanzas de los partidos políticos y agrupaciones políticas.
- f) Ordenar visitas de verificación a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes.
- g) Presentar al Consejo General los exámenes que formulen respecto de las auditorías y verificaciones practicadas.
- h) Informar al Consejo General de las Irregularidades en que incurran los partidos y las agrupaciones políticas en el manejo de sus recursos y, en su caso, de las sanciones que a su juicio procedan.

Estas son por solo mencionar algunas de carácter relevante para nuestro tema y que se encuentran reguladas en el artículo 49-B del Código en materia.

De lo anterior se desprende que la autoridad responsable para supervisar y verificar los datos que presentan los partidos políticos en sus informes es la Comisión referida, y si apareciera alguna irregularidad en este procedimiento, es la propia Comisión la facultada para iniciar algún mecanismo de investigación encaminado a esclarecer los hechos en los que se vea involucrado cualquier partido o agrupación política.

Dicha Comisión se asume a la revisión, control y sobre todo a la adecuada fiscalización por parte de los partidos políticos. Evidentemente se sigue dejando, en mi opinión, un hueco en donde no existe observación, revisión y adecuado control sobre los informes que presentan los partidos respecto a sus ingresos y egresos. Es evidente que se siguen gestando actos de corrupción dentro de las filas de este tipo de órganos, además de que existen ciertos favoritismos hacia ciertos partidos, como viene siendo en ocasiones el partido en el poder. La propuesta es muy clara al pretender fortalecer dicho órgano auditor con el fin de hacer una revisión detallada y minuciosa de los informes que presenten los partidos políticos sobre sus ingresos y egresos, sin dejar de actuar apegados a la ley. Es necesario darle más impulso y más fuerza a la Comisión de Fiscalización para que al actuar como auditora sea un filtro cerrado y consistente en la revisión de los informes presentados por los partidos políticos.

Sin lugar a dudas, en fechas recientes se han sancionado a partidos políticos por diversas razones, pero era una práctica poco común hace algunos años y a raíz de las reformas se le ha dado más fuerza. A pesar de no ser la autoridad que impone las sanciones, sí es aquella que trabaja como instigador de la acción legal encaminada a aportar los elementos para que se sancione a los partidos políticos por las anomalías que observe en los informes.

Además esta Comisión fungirá como responsable de la separación del uso y aplicación adecuada de los recursos que se les asignen a los partidos políticos, a través de las auditorías de los informes y declaraciones que presenten esos organismos políticos.

Luis Emilio Giménez Cacho subraya que *“el escrutinio que lleva a cabo la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas es cada año más riguroso y genera información impensable hasta hace pocos años. Igualmente novedoso es el hecho de que los datos sean accesibles libremente al público a través del Diario Oficial de la Federación y puedan ser discutidos con toda apertura en las sesiones del Consejo General del Instituto.”*²⁵⁰ Anteriormente no existía tanta apertura y no se permitía que las cuentas de los partidos fueran del conocimiento público.

Referente a los estados de la República, *“en casi todos los casos, los órganos revisores de los informes de recursos partidistas son comisiones de los órganos superiores de dirección de las autoridades electorales estatales, las cuales adoptan distintos nombres: Comisión de Fiscalización, Comisión Revisora o Comisión de Vigilancia. En ninguna de las legislaciones estatales se permite la participación de los partidos políticos en los órganos revisores.”*²⁵¹ Tanto en el ámbito Federal como en el local o estatal, los integrantes de dichas comisiones no deben de tener vínculo alguno con partidos políticos o agrupaciones políticas. La mínima participación de los partidos políticos en la constitución de dichas comisiones, presume la parcialidad de la Comisión para con el partido que tenga afinidad.

Para precisar el ámbito de injerencia que tiene la Comisión de Fiscalización, es conveniente invocar una tesis emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación señala: *“De acuerdo con el artículo 41, fracción II, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la autoridad electoral federal tiene la facultad de control y vigilancia del origen de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos. La manera en que debe ser entendido el concepto todos, utilizado en dicho precepto constitucional, 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*

²⁵⁰ GIMÉNEZ C., Luis E. Op. Cit.

²⁵¹ MORENO M., Raúl F. Op. Cit., p. 126.

corresponde, en el ámbito estatal, el control y vigilancia del origen de todos los recursos con que cuentan los partidos políticos.”²⁵² Por consiguiente, no tiene injerencia en los estados de la República sino lo que comprenda su competencia a nivel federal, pues cada uno de los estados deberá tener un órgano que cumpla las mismas funciones a nivel local.

Arturo Sánchez Gutiérrez considera que en su comienzo la Comisión de Fiscalización “enfrentó la realidad de la falta de una cultura de rendimiento de cuentas, la geografía misma del país, la dificultad de las organizaciones partidarias para acumular comprobantes de ingresos y egresos, con los requisitos fiscales correspondientes, contabilizados a lo largo de 32 entidades, cada una con características propias.”²⁵³ La falta de educación y conciencia en la gente marcó la diferencia para que el ámbito de una Comisión de Fiscalización en sus inicios tuviera éxito. Sin embargo, con el transcurso de los años ha tomado fuerza y su carácter se vuelve cada vez más riguroso.

En resumen, la revisión de los informes que presentan los partidos políticos y las agrupaciones políticas sobre el origen y destino de sus recursos, así como la vigilancia del manejo de esos mismos recursos, es atribución de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Consejo General del Instituto Federal Electoral exclusivamente. En mi opinión, la Comisión de Fiscalización es la indicada para llevar a cabo estas tareas pues tiene dentro de sus características la investigación exhaustiva y pronta de las cuentas que rinden los partidos políticos. Su injerencia debería de ser total y su autoridad no depender tanto del Consejo Electoral, sino gestarse de manera independiente a los intereses que puedan tener los miembros de dicho Consejo.

²⁵² Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación “Justicia Electoral”. Tercera Época. Sala Superior. Tesis relevante. No. Tesis: SUP035.3EL1/98

²⁵³ SÁNCHEZ G., Arturo. Op. Cit., p. 717.

4.5.2 Auxiliares

Como dijimos anteriormente, existen dos órganos encargados de apoyar a la Comisión en sus tareas de fiscalización. Ambas desempeñan tareas diversas, como a continuación veremos.

4.5.2.1 Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral.

El origen y despegue para la operación de esta Dirección Ejecutiva la establece el artículo 49-B del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. La Dirección Ejecutiva va a servir de apoyo y soporte a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos. El titular de esta Dirección es el Secretario Técnico de la Comisión de Fiscalización, por lo que habrá una relación directa entre ambas dependencias. El apoyo y soporte que deberá dar la Dirección será para la fiscalización del manejo de los recursos de los partidos políticos y las agrupaciones políticas, así como la recepción, revisión y dictamen en el procedimiento de fiscalización.

El artículo 93 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, otorga las siguientes atribuciones a la Dirección:

- a) *Conocer de las notificaciones que formulen las organizaciones que pretendan constituirse como partidos políticos nacionales o como agrupaciones políticas y realizar las actividades pertinentes;*
- b) *Recibir las solicitudes de registro de las organizaciones de ciudadanos que hayan cumplido los requisitos establecidos en este Código para constituirse como partido político o como agrupación política, e integrar el expediente respectivo para que el Secretario Ejecutivo lo someta a la consideración del Consejo General;*
- c) *Inscribir en el libro respectivo el registro de partidos y agrupaciones políticas, así como los convenios de fusión, frentes, coaliciones y acuerdos de participación;*

- d) *Ministrar a los partidos políticos nacionales y a las agrupaciones políticas el financiamiento público al que tienen derecho conforme a lo señalado en este Código;*
- e) *Llevar a cabo los trámites necesarios para que los partidos políticos puedan disponer de las franquicias postales y telegráficas que les corresponden;*
- f) *Apoyar las gestiones de los partidos políticos y las agrupaciones políticas para hacer efectivas las prerrogativas que tienen conferidas en materia fiscal;*
- g) *Realizar las actividades para que los partidos políticos ejerzan sus prerrogativas y puedan acceder a la contratación de tiempos en radio y televisión, en los términos de este Código;*
- h) *Llevar el libro de registro de los integrantes de los órganos directivos de los partidos políticos y de sus representantes acreditados ante los órganos del Instituto a nivel nacional, local y distrital, así como el de los dirigentes de las agrupaciones políticas;*
- i) *Actuar como Secretario Técnico de la comisión a que se refiere el párrafo 6 del artículo 49 y de la Comisión de Prerrogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión prevista en el párrafo 2 del artículo 80 de este Código...*

Entre otras atribuciones la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, coadyuva al fortalecimiento del régimen de partidos y agrupaciones políticas nacionales a través del respaldo en las gestiones correspondientes para hacer efectivas las prerrogativas que la ley les confiere a los partidos políticos y coordina la entrega oportuna de los recursos y aportaciones que la ley les confiere. No nada más actúa como autoridad fiscalizadora, sino que se preocupa por los intereses y derechos que les son inherentes a los partidos políticos.

Otro de los aspectos a los que está facultada dicha Dirección, actuando como Secretaría Técnica respecto a las aportaciones que reciben los partidos políticos, le señala el Reglamento en su artículo 3:

“3.3. La Secretaría Técnica de la Comisión de Fiscalización llevará un registro de las organizaciones sociales que cada partido político declare como adherentes, o instituciones similares, que serán las únicas facultadas para realizar

aportaciones a los partidos políticos en los términos del presente artículo. Cualquier modificación al listado deberá ser notificada por el partido político interesado dentro de los treinta días siguientes a que se produzca."

Esta Dirección elabora registros de las personas y de las organizaciones que conforman tanto los órganos directivos de los partidos, como quienes aportan recursos a los mismos, para así estar en aptitud de apreciar un claro panorama y fincar responsabilidad en caso de que se cometan infracciones a las leyes electorales. Además, podrá requerir a los partidos políticos que presenten los documentos que respalden los movimientos bancarios que se deriven de sus estados de cuenta.

En resumen, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral es también el apoyo y el soporte de la Comisión de Fiscalización, sino actúa como Secretario Técnico de dicha Comisión y es indispensable para el mejor control y registro del financiamiento y la fiscalización tanto de los partidos políticos como de las agrupaciones políticas nacionales.

4.5.2.2 Dirección de Análisis de Informes Anuales y Gastos de Campaña.

La revisión de la rendición de cuentas que llevan a cabo los partidos políticos la hace una dirección conocida como Dirección de Análisis de Informes Anuales y de Campaña, que depende directamente de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos.

Esta Dirección emite procedimientos conocidos como "procedimientos de revisión de informes anuales y de campaña", previstos en el párrafo 2 del artículo 49-A del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Los procedimientos se refieren exclusivamente a aquellos casos que con motivo de la presentación de los informes anuales y de campaña, están obligados a rendir los partidos y agrupaciones políticas (al encontrar irregularidades en materia de financiamiento). Estos procedimientos no son presentados a través de una queja o denuncia, sino que proceden de oficio.

El procedimiento del que se encarga la Dirección de Análisis es, en otras palabras, el procedimiento de fiscalización que veremos a continuación.

4.6 Procedimiento de Fiscalización

Todos los partidos políticos por ley, tienen que presentar ante la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, informes del origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento que lleven a cabo, así como en qué lo emplean y el destino que tiene. Dicha fiscalización está regulada en el artículo 49-A del Código en orden. El procedimiento de fiscalización se inicia al momento de que la Comisión de Fiscalización recibe los informes correspondientes por parte de los partidos políticos.

4.6.1 Revisión

Raúl Francisco Moreno Morales sugiere tres grados básicos de revisión, *“el primer grado se identifica por una ausencia de rendición de cuentas, que puede ser respecto del financiamiento público, el privado o de ambos. El segundo grado implica una revisión limitada al reporte del financiamiento, que atiende exclusivamente al análisis de lo que presentan los partidos políticos y, en su caso, aclarar las dudas o inconsistencias que surjan de dicho análisis, pero no puede ir más allá. Finalmente, un tercer grado que entraña la existencia de una fiscalización plena de los recursos partidarios, con facultades de practicar auditorías y visitas de verificación para desahogar lo que resulte del análisis de gabinete de los informes presentados por los partidos políticos.”*²⁵⁴ Evidentemente a nivel Federal, México prevé la fiscalización de los fondos de los partidos hasta su tercer nivel, mientras que a nivel estatal existen algunos estados de la República que no alcanzan el tercer nivel de cumplimiento. En consecuencia, debería ser obligatoria la revisión a todos sus niveles, pues expresamente estados

²⁵⁴ MORENO M., Raúl F. Op. Cít., p. 127.

como Guanajuato, Colima y Yucatán no prevén el rendimiento de cuentas en cuanto al financiamiento privado se refiere, mientras que otros solo tienen una simple revisión de informes.

Nace con muchas carencias la revisión por parte de la comisión. En un principio no giraba alrededor de documentos contables formales, sino en torno a una declaración que los propios partidos hacían, por lo que la Comisión no podría ir más allá de esa declaración. Esto preparó cambios para 1996.

A partir de la reforma, se incluyó la obligación de recabar y presentar registros contables, sustentados en documentación de sus ingresos y gastos.

Actualmente la normatividad en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos señala los lineamientos, formatos e instructivos que deberán ser utilizados por los partidos políticos en la presentación de sus informes anuales de campaña y especiales, mismos que deberá de tomar en cuenta la Comisión al momento de la revisión. Considero que si bien existen estos lineamientos, no se les da la publicidad que requieren, debido a que la mayoría de la gente desconoce el alcance y la aplicación que tienen dichos instrumentos legales. Además, es necesario que se esté actualizando la información que contienen los formatos e instructivos que les requieren a los partidos políticos.

El inciso "a" del numeral 2 del artículo 49-A del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales norma el procedimiento para la presentación y revisión de los informes de los partidos políticos:

"a) La Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Agrupaciones Políticas contará con sesenta días para revisar los informes anuales y con ciento veinte días para revisar los informes de campaña presentados por los partidos políticos y, en su caso, por las agrupaciones políticas. Tendrá en todo momento la facultad de solicitar a los órganos responsables del financiamiento de cada partido político y a las agrupaciones políticas, la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado en los informes."

En un principio, la Comisión contaba con setenta días para revisar los informes anuales y el doble (es decir, ciento cuarenta días) para los informes de campaña.

A la entrega de los informes y la documentación correspondiente,

"Artículo 19

19.1. La Comisión de Fiscalización, a través de su Secretario Técnico, tendrá en todo momento la facultad de solicitar a los órganos responsables de las finanzas de cada partido político que ponga a su disposición la documentación necesaria para comprobar la veracidad de los reportado en los informes a partir del día siguiente a aquel en el que se hayan presentado los informes anuales y de campaña. Durante el periodo de revisión de los informes, los partidos políticos tendrán la obligación de permitir a la autoridad electoral el acceso a todos los documentos originales que soporten sus ingresos y egresos, así como a su contabilidad, incluidos sus estados financieros."

Adicional a la documentación entregada por los partidos políticos, se puede exigir documentación que respalde los informes proporcionados, siempre y cuando obren en originales. En dado caso de que las autoridades electorales determinen la realización de verificaciones selectivas de la documentación comprobatoria podrán requerir mediante auditoría a los partidos políticos.

"19.4. Los partidos políticos podrán elegir entre invitar a sus oficinas al personal señalado en el párrafo 5 del presente artículo, o bien enviar la documentación que se les solicite a las oficinas el Secretario Técnico de la Comisión de Fiscalización... Los partidos políticos informarán de lo que hayan elegido al Secretario Técnico de la Comisión a más tardar en la fecha de la presentación de sus informes. En caso de que los partidos políticos opten por invitar a sus oficinas al personal comisionado para realizar la revisión correspondiente, deberán poner a su disposición el lugar físico adecuado y facilitar el uso del mobiliario que resulte necesario para el desarrollo de los trabajo de auditoría durante el proceso de su ejecución."

Será un trámite de auditoría como se realiza en materia fiscal a las empresas por lo general. Ya sea que los partidos políticos a través de su órgano interno se presenten con la documentación que se les requiere o que las autoridades hagan la visita en el domicilio fiscal del partido político correspondiente. Además,

“19.5. El Secretario Técnico de la Comisión de Fiscalización informará a cada partido político los nombres de los auditores que se encargarán de la verificación documental y contable correspondiente, quienes podrán participar en cualquier etapa de la revisión. En caso de que el partido haya optado por enviar la documentación que le sea solicitada, el Secretario Técnico le señalará el día y hora para que se realice la entrega de la información en las oficinas de la Secretaría Técnica. Los trabajos de revisión en las oficinas del partido podrán llevarse a cabo durante todos los días hábiles del periodo de la revisión correspondiente, en el entendido de que durante los procesos electorales federales todos los días y horas se consideran hábiles. El Secretario Técnico informará a cada partido los horarios en que se llevarán a cabo los trabajos de revisión en las oficinas del partido, los cuales podrán ser modificados por oficio del Secretario Técnico en el curso de la revisión. El personal comisionado deberá identificarse adecuadamente ante los representantes de los partidos políticos.”

Para las visitas que realice la autoridad electoral deberá de identificarse y, a través de escrito previo emitido por la misma autoridad señalar los nombres de las personas que en su momento practicarán la mencionada auditoría. Si la información es enviada por el partido político, se le darán a conocer al partido político los plazos en que se emitirá la resolución a los informes presentados.

Al término de la revisión el Reglamento dispone,

“19.6. Del desarrollo de la verificación documental se levantará un acta que firmarán, a su inicio y conclusión, el Secretario Técnico o los responsables de la revisión comisionados por éste y dos testigos designados por el responsable del órgano de finanzas del partido político, o

en su ausencia o negativa, dos testigos designados por los responsables de la revisión.”

Como puntualicé, el procedimiento es similar al de la auditoría fiscal, pues deberán de levantarse actas de las revisiones y la firma de las partes que intervienen en la revisión será fundamental para el inicio y el levantamiento de la revisión. El personal comisionado deberá marcar en el reverso de los comprobantes anuales o de gastos de campaña, el ingreso correspondiente, la fecha de revisión y deberá imprimir su firma.

Para poder corroborar la información que presentan en su caso los partidos políticos a la autoridad electoral, el Reglamento permite,

“19.8. Durante el procedimiento de revisión de los informes de los partidos políticos, el Secretario Técnico de la Comisión de Fiscalización podrá solicitar por oficio a las personas que hayan extendido comprobantes de ingresos o egresos a los partidos políticos, que confirmen o rectifiquen las operaciones amparadas en dichos comprobantes. De los resultados de dichas prácticas se informará en el dictamen consolidado correspondiente.”

Puede suceder que la información y los documentos presentados no coincidan con los que extiendan las personas que emitieron dichos comprobantes y estaríamos ante la presencia de alguna inminente infracción. La mayoría de las ocasiones no encuadra la información que unos y otros presentan y es cuando la autoridad electoral notifica al partido político que hubiera incurrido en dichos errores u omisiones. El inciso “b” del numeral 2 del artículo 49-A apunta al respecto:

“b) Si durante la revisión de los informes la comisión advierte la existencia de errores u omisiones técnicas, notificará al partido político o a la agrupación política que hubiere incurrido en ellos, para que en un plazo de diez días contados a partir de dicha notificación, presente las aclaraciones o rectificaciones que estime pertinentes.”

Además, el Reglamento señala que:

“Artículo 27

27.2. El día en que concluya la revisión correspondiente, los partidos políticos deberán recibir los oficios mediante los cuales se les notifique la existencia de errores u omisiones técnicas hasta las veinticuatro horas. Para tal efecto, el Secretario Técnico de la Comisión de Fiscalización notificará a los partidos políticos, al menos con cinco días de anticipación, la fecha de conclusión de la revisión.”

Estos escritos de aclaración o rectificación que deben presentar los partidos políticos, deberán presentarse en medios impresos y magnéticos. Junto con dichos escritos deberá exhibirse una relación pormenorizada de la documentación que se está entregando, con la finalidad de cotejar la documentación correspondiente. A su entrega se elabora un acta de entrega-recepción que debe firmarse por el personal del partido político y el comisionado para recibir la documentación.

El contenido de los escritos de aclaración o rectificación es el siguiente:

“Artículo 20

20.3. En los escritos por los que se responda a las solicitudes de aclaración de la Comisión, los partidos políticos podrán exponer lo que a su derecho convenga para aclarar y rectificar lo solicitado, aportar la información que se les solicite, ofrecer pruebas que respalden sus afirmaciones y presentar alegatos. En caso de que un partido político ofrezca la pericial contable, remitirá junto con su escrito de respuesta el dictamen de su perito, la copia certificada ante notario público de la cédula profesional que lo acredite como contador público titulado, y un escrito por el cual haya aceptado el cargo y rendido protesta de su legal desempeño. De no cumplir con estos requisitos la prueba será desechada. El Secretario Técnico de la Comisión podrá llamar al perito para solicitarle todas las aclaraciones que estime conducentes.”

Los partidos políticos podrán contestar en su escrito de aclaración o rectificación todo lo que crea conveniente para constatar lo que establece en su escrito original o bien fundamentar los cambios pertinentes. La valoración de

pruebas que aporten estará regulada por la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Tanto la revisión inicial del contenido de los documentos financieros, como la verificación de los comprobantes que sustentan las cifras, se orientan a determinar el grado de cumplimiento de los propósitos que se fijan al establecer los lineamientos y formatos a que se sujetará la presentación de los informes anuales, de gastos de campaña y especiales por parte de los partidos políticos. Una vez revisados los informes se procede a la elaboración del dictamen.

4.6.2 Dictamen

Al tener toda la información correspondiente a los informes presentados por los partidos políticos, la Comisión de Fiscalización elabora el dictamen. El inciso "c", del numeral 2 del artículo 49-A menciona en qué momento se presenta el dictamen:

"c) Al vencimiento del plazo señalado en el inciso a) de éste párrafo o, en su caso, al concedido para la rectificación de errores u omisiones técnicas, la comisión dispondrá de un plazo de veinte días para elaborar un dictamen consolidado que deberá presentar al Consejo General dentro de los tres días siguientes a su conclusión."

El plazo que se toma en cuenta es el término para la revisión de los informes o bien para la rectificación de errores u omisiones. Estos veinte días se deben de sumar a los sesenta o ciento veinte días en que se revisaron los informes.

El mismo artículo establece que el dictamen realizado por la autoridad respectiva deberá contener ciertos requisitos para que surta efectos:

*"d) El dictamen deberá contener por lo menos:
I. El resultado y las conclusiones de la revisión de los informes que hayan presentado los partidos políticos y las agrupaciones políticas.*

II. En su caso, la mención de los errores o irregularidades encontradas en las mismas.

III. El señalamiento de las aclaraciones o rectificaciones que presentaron los partidos políticos y las agrupaciones políticas, después de haberles notificado con ese fin."

Además, se deben señalar en dicho dictamen los procedimientos y formas de revisión que se aplicaron durante la revisión. El dictamen contiene la verificación documental de las pruebas aleatorias que se realizaron. Por ejemplo en un principio los dictámenes que emitía la autoridad mencionaban la falta de uniformidad en la presentación de los ingresos por fuente y de ingresos por concepto, la falta de colaboración de los candidatos para rendir sus informes y presentar la comprobación de sus gastos en caso de ser necesario, y en general errores relativos a la falta de experiencia de los partidos para comprobar sus ingresos y dar cuenta de sus egresos. Ese tipo de especificaciones debe incluir el dictamen que emita la autoridad.

En caso de encontrar anomalías y antes de emitir el proyecto de resolución que le corresponda,

"21.4. En caso de que la Comisión de Fiscalización haya detectado, con motivo de la revisión de los informes, hechos que hagan presumir o pudieran hacer presumir violaciones a disposiciones legales cuyo conocimiento compete a una autoridad distinta de la electoral, lo incluirá en el dictamen consolidado correspondiente y lo informará por oficio al Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral para que proceda a dar parte a la autoridad competente."

La finalidad de que se haga de conocimiento al Secretario Ejecutivo radica en que de parte a la autoridad que corresponda sobre el hecho para que en su caso tome las medidas pertinentes.

En resumen, la Comisión de Fiscalización de Recursos de los Partidos Políticos y Agrupaciones Políticas, previo análisis del contenido de los mismos, elabora un dictamen que contiene el resultado y las conclusiones de la revisión de

los informes, la mención de errores u omisiones cuando se hayan detectado y el señalamiento de aclaraciones o rectificaciones que hayan presentado los partidos o las agrupaciones políticas durante el transcurso de la revisión. Posteriormente, dicha Comisión presenta al Consejo General del Instituto Federal Electoral el dictamen acompañado del proyecto de resolución.

4.6.3 Proyecto de Resolución

El proyecto de resolución son las decisiones que tomó la autoridad derivadas del estudio del informe que presentaron los partidos políticos o las agrupaciones políticas cuando existe alguna irregularidad en ellos y es preciso sancionarlos. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales no lo regula como tal pero señala, al respecto, en el inciso "e", del numeral 2 del artículo 49-A:

"e) En el Consejo General se presentará el dictamen y proyecto de resolución que haya formulado la comisión, procediendo a imponer, en su caso, las sanciones correspondientes."

El proyecto de resolución ataca las irregularidades en que haya incurrido el partido político en el manejo de sus recursos o que hubiese incumplido con su obligación de informar sobre el origen y la aplicación de los mismos estableciendo sanciones a considerar por el Consejo General.

El dictamen y la resolución se podrán impugnar por los partidos así como las agrupaciones políticas ante el Tribunal Electoral.

"Artículo 22

22.2. Los partidos políticos podrán impugnar ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el dictamen y resolución que en su caso se emita por el Consejo General, en la forma y términos previstos en la ley de la materia."

En caso de que transcurra el plazo para impugnar el dictamen y el proyecto de resolución y que no se efectúe por el partido político correspondiente, se considera que aceptan haber incurrido en dichas irregularidades y se hacen acreedores a la sanción correspondiente, cosa que nunca sucede.

Una vez presentado el dictamen y el proyecto de resolución se procede a la difusión pública de los mismos.

4.6.4 Difusión Pública

La Difusión Pública no es otra cosa que hacer de conocimiento de la colectividad o de la población los resultados arrojados por el procedimiento de fiscalización aplicado por la autoridad electoral a los partidos políticos. Según el Diccionario Electoral *“Muchos países exigen la publicación que es usualmente la revelación sistemática de los detalles de las finanzas del partido o de los candidatos, que se ponen a la disposición del público incluyendo de los periodistas y los rivales políticos.”*²⁵⁵ A pesar de que puede ser un instrumento utilizado para atacar a los partidos políticos, es una manera de acercarse a la tan mencionada transparencia.

Poco a poco se ha mejorado y perfeccionado el sistema, no obstante Luis Jiménez afirma que *“la información que surge de la fiscalización todavía parcial del Instituto Federal Electoral proporciona visiones incompletas. No sólo porque se presenta con un criterio puramente contable sino porque los partidos reciben y gastan además recursos públicos y privados en los estados que no son objeto del control del Instituto y cuyos montos no resultan fácilmente conocibles por la Comisión.”*²⁵⁶ Se puede apreciar lo anterior cuando se habla de las campañas internas que realizan los partidos políticos y su escasa regulación.

El fundamento legal lo señala la fracción III del inciso “g”, numeral 2 del artículo 49-A e indica:

²⁵⁵ CORTÉS, Cecilia. *Op. Cit.*, p. 325.

²⁵⁶ GIMÉNEZ C., Luis E. *Op. Cit.*

*“g) El Consejo General del Instituto deberá:
III. Acordar los mecanismos que considere convenientes para la difusión pública del dictamen y, en su caso, de las resoluciones. En la Gaceta del Instituto Federal Electoral deberán publicarse los informes anuales de los partidos.”*

La publicación es obligatoria en todo momento. El Consejo General del Instituto Federal Electoral acuerda los mecanismos que considere convenientes para la difusión pública del dictamen y, en su caso, de las resoluciones. La Gaceta del Instituto Federal Electoral será el medio por el cual se difundirán los informes presentados por los partidos y los resultados de los informes. Después de analizar el procedimiento de fiscalización podemos inferir que una minuciosa fiscalización y su inmediata publicación son los pilares de una mayor transparencia para el fortalecimiento de cualquier sistema electoral.

4.7 Sanciones

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece dentro de la fracción II, segundo párrafo de su artículo 41 que:

“La ley... señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.”

La Constitución, le otorga a la ley electoral la posibilidad de sancionar a los partidos políticos o agrupaciones políticas que incumplan con las disposiciones establecidas en la ley.

La consecuencia inmediata del dictamen y proyecto de resolución formulado por la Comisión de Fiscalización en que se encuentren irregularidades a los informes presentados por los partidos políticos son las sanciones.

Para la imposición de sanciones, es necesario que se lleve a cabo una acción que tenga como finalidad cometer una falta a las disposiciones legales, sea o no con voluntad. Debe de existir un responsable de la comisión de dichas faltas. El responsable directo será el partido político, a través de las personas que las

representan. El fundamento legal se encuentra en el inciso "e", del numeral 2 del artículo 49-A, donde le da la facultad al Consejo General de imponer las sanciones correspondientes, resultado del dictamen y proyecto de resolución presentado:

"e) En el Consejo General se presentará el dictamen y proyecto de resolución que haya formulado la comisión, procediendo a imponer, en su caso, las sanciones correspondientes."

Además, el Reglamento impone que:

"Artículo 22

22.1... Para fijar la sanción se tomarán en cuenta las circunstancias y la gravedad de la falta, entendiéndose por circunstancias el tiempo, modo y lugar en el que se produjo la falta, y para determinar la gravedad de la falta se deberán analizar la trascendencia de la norma transgredida y los efectos que produce la transgresión respecto de los objetivos y los intereses jurídicos tutelados por el derecho. En caso de reincidencia, se aplicará una sanción más severa."

Las sanciones deberán basarse en circunstancias de tiempo, modo y lugar para poder determinarse, con la finalidad de prevenir las mismas acciones en un futuro. De momento se pueden identificar los responsables de las infracciones y serán sometidos a sanciones diversas. Carlos Raimundi y Mariano Tilli consideran que *"la legislación electoral debe tipificar con toda precisión el tipo de faltas administrativas en que puede incurrir un partido ante cuya eventual comisión el órgano de control podrá elevar la denuncia ante los Tribunales Electorales correspondientes para fijar las sanciones conducentes."*²⁵⁷

La legislación electoral tipifica con toda precisión el tipo de faltas administrativas en que puede incurrir un partido o agrupación política y ante cuya eventual comisión el Consejo General del Instituto Federal Electoral está facultado para fijar las sanciones conducentes. *"Entre las faltas administrativas que la ley*

²⁵⁷ RAIMUNDI, Carlos y Mariano Tilli. Cuaderno de Reforma Política No. 3. Financiamiento de los partidos políticos y de las campañas electorales. Centro de Estudios Nuevo Milenio. Disponible en Internet: www.nuevomilenio.org.ar/reformapol/0302.html

precisa en asuntos relacionados con el régimen financiero de los partidos políticos, destacan las siguientes:

- *Contravenir su obligación de permitir la práctica de las auditorías y verificaciones que ordene la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, así como la de entregar la documentación que la propia Comisión les solicite respecto a sus ingresos y egresos.*
- *Aceptar donativos o aportaciones económicas de las personas o entidades que no están expresamente facultadas para ello o solicitar crédito a la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades.*
- *Aceptar donativos o aportaciones económicas superiores a los límites señalados por concepto de financiamiento de simpatizantes.*
- *No presentar los informes anuales o de campaña en los términos y plazos establecidos.*
- *Sobrepasar durante la campaña electoral los topes a los gastos fijados por el Consejo General del IFE.”*

El Instituto Federal Electoral está facultado para conocer de las faltas administrativas e irregularidades en que presumiblemente incurra un partido o agrupación política.

*“El exceso de gasto en las cantidades o compromisos u obligaciones que se adquieran, en función de lo que realmente pueda recibir o disponer, o bien, asumir un partido político, es por cuenta y riesgo de los órganos internos encargados de la obtención y administración de sus recursos generales y de campaña, así como de la presentación de los informes a que se hace referencia en el artículo 49-A del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, según los términos, modalidades y características que se determine libremente por cada partido.”*²⁵⁸ Por ello es importante llevar un registro de las personas que integren los órganos de los partidos políticos, a efecto de deslindar

²⁵⁸ Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación "Justicia Electoral". Tercera Época. Sala Superior. Tesis relevante. No. Tesis: SUP074.3EL1/2002

en todo momento responsabilidades, aunque en el fondo el responsable es el partido político. Los partidos no pueden disponer de manera desmesurada de los recursos y de hacerlo así los gastos corren por su cuenta y riesgo. Una vez que conoce de las faltas perpetradas, como las que mencionamos, establece a partir del dictamen y el proyecto de resolución relativo, las sanciones que a dichas conductas corresponden.

Las sanciones aplicables dentro de los procedimientos bien de queja u oficiosos sobre el Financiamiento de los Partidos y las Agrupaciones Políticas, son aprobadas e impuestas por el Consejo General del IFE, previo proyecto de resolución presentado por la Comisión de Fiscalización, con independencia de las que surjan por ilícitos cometidos a otro tipo de ordenamientos legales, tales como penales, fiscales, etc.

“Las sanciones que puede imponer el Consejo General son las siguientes:

- *Multa de 50 a 5 mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal.*
- *Reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda y por el periodo que, en su caso, señale la resolución.*
- *Supresión total de la entrega de ministraciones del financiamiento que les corresponda y también por el periodo que, en su caso, señale la resolución.*
- *Suspensión del registro como partido o agrupación política.*
- *Cancelación del registro como partido o agrupación política.*

Es importante hacer notar que la propia ley dispone que las tres últimas de entre estas sanciones sólo pueden imponerse cuando el incumplimiento o infracción sea particularmente grave o sistemático, y que en caso de reincidencia el Consejo General debe aplicar una sanción más severa.”²⁵⁹

La relación entre la falta administrativa y la sanción correspondiente la encontramos en diversas ocasiones; por ejemplo, cuando se omite con la presentación de los estados contables de acuerdo con lo prescrito por la ley se

²⁵⁹ Régimen Financiero de los Partidos Políticos y Financiamiento Público Aprobado para 1997, Op. Cit.

retienen fondos destinados al financiamiento público. Por lo tanto, se procede al recorte o se exige la devolución hasta el 50% del total de las ministraciones.

En su caso, por una contabilización irregular de una donación surge la supresión total de la entrega de aportes públicos por un periodo determinado.

En otras formas de sanción por una infracción grave a las normas como en la suspensión y cancelación del registro se han emitido tesis en el sentido de que los gastos que excedan a los montos recibidos son por cuenta y riesgo del partido político o agrupación.

Para el cumplimiento de las sanciones, el Reglamento indica:

"22.5. Las sanciones que fije el Consejo General... se harán efectivas a partir del mes siguiente al en que haya finalizado el plazo para interponer el recurso en su contra o, si son recurridas por el partido político sancionado, del mes siguiente al en que el Tribunal Electoral haya resuelto el recurso correspondiente."

La coacción va a ser determinante por parte de la autoridad electoral. Para Andreas Shedler *"los procedimientos de coacción no pueden ser eficaces si no están acompañados por mecanismos de monitoreo."*²⁰⁰ Estos procedimientos de coacción deben ser rigurosos y ser sumamente estrictos en su aplicación para que se cumplan por parte de los partidos políticos. El Reglamento menciona:

"22.4. Las multas que fije el Consejo General del instituto, que no hubieren sido recurridas, o bien que fuesen confirmadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, deberán ser pagadas en la Dirección Ejecutiva de Administración del Instituto en un plazo improrrogable de quince días contados a partir de la notificación. Transcurrido el plazo sin que el pago se hubiere efectuado, el Instituto podrá deducir el monto de la multa de la siguiente ministración del financiamiento público que corresponda."

²⁰⁰ SHEDLER, Andreas. Poder y Confianza Institucional. Verbo en: Ética y Derecho Electoral en el umbral del siglo XXI. "Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral IV". 1ª edición. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México. Serie Doctrina Jurídica. Núm. 15. 1999, p.1501.

Las medidas de coacción son determinantes para que se de cumplimiento y respeto a las leyes electorales. La facilidad de que sea el Instituto Federal Electoral el mismo órgano encargado de la ministración del dinero para el financiamiento de los partidos políticos y quien sancione a los mismos es una decisión acertada, pues al no cumplir con lo que se le impone como sanción a los partidos políticos, se les puede descontar de las ministraciones correspondientes a su siguiente entrega.

Andrea Shedler sugiere que *“la fiscalización pública implica dos cosas: la imposición de sanciones y la generación de información.”*²⁶¹ Por lo tanto, no nada más es un castigo ejemplar el sancionar a quien infrinja las leyes electorales, sino publicar la información para hacerlo de conocimiento de la población. Entonces, también procede la publicación y la información sobre las sanciones aplicables a los partidos políticos.

En resumen, las sanciones aplicables le corresponden al Consejo General del Instituto Federal Electoral y van desde la amonestación hasta la pérdida del registro del partido infractor, pasando por la multa, reducción o suspensión total de las prerrogativas por financiamiento público y suspensión de su registro; ello según la gravedad de la infracción.

Finalmente el ejercicio exige, hoy en día, a los partidos una redoblada capacidad administrativa en sus instrumentos de control de gasto, una mejor organización interna y mucha disposición para colaborar con las autoridades electorales. Sobre todas las cosas se constata un avance lento, pero real y firme, en el orden y la disciplina financiera de todos los partidos.

El aparato de fiscalización en México es cada vez más preciso y minucioso. A pesar de ello, el ingenio de quienes abusan de las leyes es mayor a la imposición de las mismas, debido a que tener actualmente un partido o pertenecer a uno, asemeja a la implementación de un negocio altamente productivo de acuerdo a los rendimientos y ventajas financieras que otorga.

²⁶¹ SHEDLER, Andrea. Op. Cit., p. 1502.

CONSIDERACIONES FINALES

Conclusiones


1. La democracia en México se ha visto enriquecida por la participación de los partidos políticos como actores inmediatos en la evolución del sistema político y electoral mexicano.
2. En México, los partidos políticos son necesarios para canalizar las energías políticas de la ciudadanía y promover el desarrollo de una verdadera y sólida democracia; a través de ellos se integra políticamente al país, se tiene acceso al poder, y, por su intermediación se racionaliza el descontento social que cuestiona la legitimidad del sistema político.
3. Actualmente, como respuesta al carácter plural de la sociedad mexicana, se empieza a consolidar un sistema de partidos más abierto y competitivo con organismos electorales caracterizados por su profesionalización, imparcialidad y transparencia en la conducción de los procesos electorales.
4. La multiplicación de los partidos políticos no necesariamente conduce a una democracia más rica; el referente más cercano son los Estados Unidos con un sistema bipartidista. Es falso que muchos partidos de definiciones ideológicas distintas nos garanticen democracia y pluralidad. A pesar de no estar conteniendo con la idea de la pluralidad de pensamientos y oportunidades, considero que la proliferación de partidos ha permitido que se conciba a éstos como un negocio redituable y que se olvide el principal objetivo político que tuvieron al momento de su creación.
5. Las prerrogativas a las que son sujetos los partidos políticos, les otorgan una gama innumerable de oportunidades para poder desarrollar sus actividades permanentes, específicas y temporales.

6. Los medios de comunicación se han convertido en los aliados, pero también en los verdugos de las actividades que realizan los partidos políticos. Los avances tecnológicos han beneficiado a todo el sistema electoral debido a las posibilidades de acercamiento que han generado entre los partidos políticos y el electorado.

7. Los principios democráticos se han visto mermados por los actores de la vida electoral en México. Lamentablemente los medios de comunicación, lejos de actuar solo en la esfera informativa que les corresponde, han hecho las veces de investigadores y de policías al denunciar actos de corrupción, fraude, enriquecimiento ilícito y una cantidad interminable de delitos cometidos por los partidos políticos, por las personas que militan en ellos, y por las que suministran los recursos. Sin embargo, gracias a ellos, se ha podido develar la verdadera naturaleza de nuestro ambiente político.

8. El financiamiento de los partidos políticos en México conlleva al análisis de la relación entre el dinero y la política, y esto hace alusión al aumento inusitado de los costos de participación, a los mecanismos de recaudación de fondos indispensables para una campaña adecuada, a las consecuencias que trae la canalización de recursos y, finalmente, a los tipos de retribución que en caso de triunfo los políticos, convertidos en funcionarios, deben cumplir para pagar los favores realizados por los que los apoyaron.

9. Los partidos no son solamente entes de carácter privado, y tampoco son órganos del Estado, razón por la cual parece conveniente que exista una doble vía de financiación, pública y privada. El financiamiento privado garantiza la cercanía de los partidos a los intereses que representa, mientras que el financiamiento público protege el principio de igualdad de oportunidades que asegura el Estado.



10. Cuando la balanza se inclina por el financiamiento público se busca garantizar la independencia de los partidos frente a los intereses privados y con ello proporcionar cierta equidad en la competencia electoral para frenar el eventual financiamiento ilegal. De igual modo esta ayuda estatal reduce considerablemente responsabilidades a los dirigentes de los partidos y fortalece la rigidez de los mismos al crear un aislamiento a los partidarios y simpatizantes de la organización.
11. A mayor financiamiento público, mayor distracción de los recursos estatales que debieran destinarse a otras prioridades. Los recursos estatales se alejan del fin último y se dirigen a una contienda sin duda interminable y repetitiva que no genera provecho alguno y sí mayores costos, desperdicio de oportunidades y desfalco excesivo de dinero.
12. Una limitación excesiva de las contribuciones que generan el financiamiento privado puede generar un estrangulamiento en el financiamiento de los partidos políticos o hacerlos más dependientes del financiamiento público. Esto provoca un exagerado multipartidismo perturbador.
13. Los objetivos de la autoridad electoral son: promover la limpieza y transparencia del proceso político-electoral y de las campañas electorales; detener y revertir la escalada de gastos; reducir la competencia desleal entre partidos y candidatos; y, disminuir cualquier influencia excesiva de los contribuyentes sobre los políticos.
14. La corrupción, en el ámbito político y electoral, afecta la estabilidad, integridad y legitimidad de cualquier sistema constitucional y político. Por si fuera poco, el acceso desigual a los fondos para las campañas políticas, y la dependencia perniciosa de fuentes de financiamiento clandestinas y de

intereses especiales constituyen una amenaza para los valores democráticos de cualquier país.

15. Tratándose de la transparencia de las finanzas de los partidos políticos, la mayor regulación debe evitar someter a los partidos políticos al cumplimiento imposible de un cúmulo de trámites y registros que resulten más laboriosos que efectivos, y en donde tendrían que soportar la obligación de cumplirlos escrupulosamente, a costa de una cuantiosa erogación de recursos humanos y materiales.
16. La transparencia es la mejor arma para fomentar la credibilidad de los procesos de financiamiento y fiscalización de los partidos políticos en México.
17. Las consecuencias que provoca el mal manejo de los recursos de los partidos son: la abstención, el desinterés y la poca participación ciudadana en las actividades electorales y la vida política del país.
18. La experiencia nacional e internacional demuestra que los sistemas intrincados y prohibitivos no son efectivos, ya que siempre existen vías alternativas para burlar los controles. Paulatinamente debe ser cada vez mayor la participación del Estado para ejercer el control del financiamiento y la fiscalización a los organismos políticos.

Propuestas

1. Sobre el Sistema Electoral Mexicano:

- 1.1 Establecer y aplicar mecanismos de democracia semidirecta como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular y la revocación de mandato



de los representantes como soluciones a la escasa participación de la colectividad en la toma de decisiones.

2. Sobre los Partidos Políticos:

2.1 A partir de las reflexiones realizadas y ante el desmedido surgimiento de nuevos partidos políticos, propongo se condicione con mayor intensidad el otorgamiento de registro a partidos políticos. Es necesario normar la democracia partidaria dentro y fuera de los partidos políticos. Sin embargo, éstos deben continuar siendo las instancias organizativas que conduzcan las voces 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 del país.

2.2 Se debe estatuir el sistema político mexicano como un sistema determinado de partidos. Actualmente, tres son las fuerzas a nivel nacional con poder de convocatoria; el resto solo divide y pierde a las minorías. Fueron once partidos los que se presentaron en las últimas elecciones federales, de los cuales cinco no lograron un mínimo porcentaje de la cantidad total de votos exigidos. Para que este fenómeno se vaya eliminando paulatinamente, sugiero que de manera gradual se establezcan un mayor número de candidaturas para la creación y participación de partidos políticos en las elecciones, con el objeto de consolidar la conciencia política de la ciudadanía, de tal forma que, poco a poco, se presente una verdadera contienda política y exista la opción ideológica al interior de los partidos que represente, a través de los objetivos políticos, una posibilidad de elección para sus simpatizantes y a las personas que en ellos militan.

2.3 No habrá mejor negocio para todos, incluidos los partidos políticos, que el de mejorar el grado de legitimidad y confianza en las instituciones. Existe la necesidad de complementar el ejercicio democrático a través de

mecanismos de democracia interna al interior de los partidos políticos y de las instituciones electorales. Se debe de empezar a generar una conciencia en los actores del sistema electoral mexicano.

3. Sobre las Prerrogativas de los Partidos Políticos:

3.1 Debe existir una mayor regulación en las prerrogativas otorgadas a través de los medios de comunicación a favor de los partidos políticos, pues han aumentado su utilización y beneficios para los que cuentan con mayores recursos y tienen mayores posibilidades de acceder a ellos. Esto ha generado, como se puede constatar con los últimos escándalos que han sacudido al país, la imparcialidad y falta de transparencia en los procesos electorales.

3.2 Los elevados costos de las actividades políticas contemporáneas dependientes de los medios masivos de comunicación electrónicos y de las herramientas sofisticadas de investigación y análisis político-electoral, deben ser contenidos o subsidiados en menor medida por el Estado, puesto que ello garantiza la participación equitativa y efectiva de todos los actores en el proceso electoral. El Instituto Federal Electoral debe hacer una inversión en recursos materiales y humanos para las tareas de producción de programas de radio y televisión, a fin de que los partidos que lo requieran tengan el acceso a los apoyos necesarios y la competencia sea mayor y más fuerte.

3.3 Se debe establecer, por ley, el incremento de los programas de televisión, radio o cualquier otro medio de comunicación acerca de la participación conjunta de todos los partidos políticos. Con esto se dará una mayor difusión a los partidos en contienda y los beneficios serán mayores. A partir de la realización de un estudio sobre el alcance y el conocimiento obtenido



por la población a través de los medios de comunicación se determinó la conveniencia de realizar debates de una hora a través de los cuales la mayor cantidad de gente tenga acceso a las propuestas, intenciones y alcances de un partido y de un candidato. Se evita, así, una guerra sucia de financiamiento desmedido, donde pueden comprar el voto de la gente por cualquier medio o forma.

4. Sobre el Financiamiento de los Partidos Políticos:

4.1 Establecidos los principios de una contienda más delimitada, propongo una sana reducción de la influencia del dinero en la política en todos sus niveles, tanto a nivel público como privado.

4.2 El tema del financiamiento a los partidos debe tender a la gradual disminución de disparidades 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. Así, se evitaría una influencia desmesurada de los detentadores del poder económico en el ámbito político, y se liberarían a los partidos y candidatos de una influencia desproporcionada o indebida de patrocinadores interesados, sean públicos o privados.

4.3 México debe optar por disminuir el subsidio mixto que se otorga a los partidos políticos, tanto el de los gastos electorales como aquellos gastos que no lo son, debido a que la pugna real se ha desviado. La contienda se ha dirigido a la comisión de ilícitos y al beneficio personal en perjuicio de las actividades de educación cívica y promoción del voto; los resultados han sido un bajo nivel de cultura política en nuestro país y una reducida participación de la población en torno tanto a los partidos políticos como en las elecciones. Lo anterior ha generado un alto índice de abstención dentro del sistema político-electoral mexicano y el aumento de costos más altos.

- 4.4 En el sistema de financiamiento mixto que existe en México, el financiamiento público no debe prevalecer sobre el financiamiento privado. El financiamiento privado debe estar al mismo nivel que el financiamiento público y debe estar delimitado por la ley.
- 4.5 El financiamiento privado debe ir en aumento y hacerse de manera gradual y paralelo a la reducción del financiamiento público asignado a los partidos políticos.
- 4.6 El incremento del financiamiento privado ha de permitir una separación con las limitaciones paternalistas del Estado e influir en la búsqueda de verdaderas propuestas. Estas condiciones regresan a los partidos políticos a los principios bajo los que se crearon, y, los acercan a la contienda pública para ser en realidad una opción de representación de los intereses de la colectividad.
- 4.7 El Estado debe dejar de actuar en todos los ámbitos y tener como papel importante la vigilancia del destino y el manejo de los recursos; solo así, tarde o temprano, podrá deslindarse de su participación directa en el financiamiento público, que implica el mantenimiento permanente de manera administrativa y en momentos de campaña, de los partidos políticos.
- 4.8 Un mayor financiamiento privado da una mayor autonomía a los partidos frente al Estado, por lo que se tiende a reactivar a los partidos políticos a ejercer verdaderas políticas de interés social. Esto acerca a los partidos a sus bases, debido a que para obtener más financiamiento deberá mantenerse en mayor contacto con sus simpatizantes y manifestarse de manera más receptiva a sus valores y opiniones, representando así con más fidelidad a sus votantes.



- 4.9 Con relación al financiamiento público que asigna el Estado, si se le quiere dar mayor fuerza al electorado y al voto que emiten, se debe incrementar el subsidio por fuerza electoral a un 80% y el 20% restante para cuota fija entre los partidos. De lo contrario se debe de aumentar el porcentaje de la cuota fija y disminuir el subsidio por fuerza electoral para asegurar mayores condiciones de equidad entre los partidos y menor fuerza al voto emitido.
- 4.10 Se deben preservar las oportunidades de que todos los ciudadanos participen en forma equitativa en el financiamiento de los partidos de su preferencia, lo que además implica una provisión de recursos suficientes a los contendientes políticos, que asegure una competencia política vigorosa y menos desigual.
- 4.11 La creación de incentivos fiscales para fomentar la participación de los ciudadanos es inminente. Tomamos como base el sistema americano "check-off", en el cual un ciudadano en su declaración anual de ingresos puede enterar una cantidad, dentro de ciertos límites, que es entregada a un partido político de su preferencia o candidato. Esto no tiene un carácter obligatorio, sino voluntario. Existen tres fases diferentes: en la primera, se da un incentivo fiscal, hasta un límite predeterminado; en la segunda, no se otorga ningún incentivo fiscal; y, en la tercera si se pasa de dicho límite se causan impuestos o amonestaciones por parte de la autoridad para con el particular. Los incentivos tienen que ser atractivos para que se logre fomentar la participación ciudadana y no la abstención.
- 4.12 Las actividades específicas de los partidos políticos han de ser obligatorias y el subsidio que otorgue el Estado será mínimo. Dentro de la partida presupuestal asignada a cada partido debe disponerse una cantidad para sus actividades específicas, las cuales no deben de

reintegrárseles puesto que es tarea de los partidos contribuir para el desarrollo de la vida democrática del país. A través de sus aportaciones, publicaciones, estudios e investigaciones se ayuda al sistema de partidos a crecer en posibilidades y capacidades. Así, se fortalece la cultura política y la promoción de los valores fundamentales, en lugar de despilfarrar el dinero en propaganda excesiva y en campañas negativas.

5. Sobre los límites a los gastos de los Partidos Políticos:

5.1 En materia de las limitantes que se pretenden establecer al gasto electoral, deben considerarse, de manera realista, ciertos topes de gastos. De otra manera se podrían estrangular y acabar las finanzas de los partidos políticos o enfrentarlos y orillarlos al camino de las simulaciones y la ilegalidad para que busquen opciones para poder sobrevivir y sobrellevar su existencia como partido. Con esto no se pretende llevarlos a las condiciones precarias, pero sí que exista un adecuado manejo de sus finanzas y sobre todo una transparencia impecable.

5.2 Se deben establecer límites a los donativos y hacer públicos todos los donativos entregados a algún partido político. Especialmente se prohibirán algunos donativos como la donación de bienes muebles. Cualquier donación en la que se vea envuelta algún partido político tiene que ir respaldada con su respectivo recibo o documentos que amparen dicho contrato.

5.3 Respecto a las aportaciones provenientes del extranjero, prohibidas por la ley, para evitar que se sigan realizando, se debe de permitir a la autoridad el acceso a las cuentas bancarias de los partidos y de sus candidatos. En otras palabras, se debe autorizar el acceso a la información bancaria,



considerada secreta, a la autoridad electoral para conocer el origen de los recursos y asegurar, en su caso, los recaudados del extranjero.

5.4 Se debe ajustar la compra de tiempo por parte de particulares en radio y televisión; y regular la aplicación de recursos privados a los gastos ordinarios de la estructura de un partido para generarle un ahorro, pues son otras tantas maneras de evadir los topes sin que los controles los adviertan.

5.5 Es necesario disminuir los tiempos de campaña y precampaña. En lugar de que sean las campañas de octubre a julio que se realicen de marzo a julio. Con esto, se regula el tiempo y las actividades preelectorales que se realizan por parte de los precandidatos.

5.6 Debe haber una disminución drástica de los gastos en campañas electorales. Es positiva la reducción de algunos de los recursos que se dedican a propaganda como banderas, calcomanías, volantes, mantas, etc. Porque la propaganda utilizada por los partidos políticos en las vías de comunicación es excesiva y poco aporta al conocimiento de los votantes sobre los contendientes; la mayoría de las ocasiones solo genera contaminación visual y ambiental. En cambio se tiene que poner mayor énfasis en gastos que contribuyan al desarrollo institucional de los partidos.

5.7 Toda la propaganda que se utilice debe estar financiada por el Estado. Con ello se imponen parámetros para hacer una propaganda equilibrada y parecida en todos los partidos (tamaño, precio, palabras, imágenes, etcétera). También se debe prohibir la contratación privada por parte de los partidos de compañías publicitarias particulares que solo generan un mayor gasto. Ha de otorgarse la realización de la propaganda correspondiente a partir de un concurso de licitación, en donde entren a concurso particular o empresa privada interesados. El ganador estará

obligado a elaborar, colocar, supervisar el mantenimiento y quitar la publicidad y propaganda al finalizar las elecciones relativas.

6. Sobre la Fiscalización de los Partidos Políticos:

- 6.1 Respecto a la existencia del cumplimiento efectivo de la obligación de los funcionarios públicos de rendir cuentas, es necesario dar seguimiento puntual a las variaciones en la situación patrimonial de los funcionarios de elección popular, mediante la presentación de declaraciones, bajo protesta de decir verdad, de su patrimonio, auditadas por contador público, al inicio de su postulación, una vez al año, y al dejar el cargo.
- 6.2 La ley debe exigir a los tesoreros o a los titulares de los órganos de administración de los partidos, fianza para caucionar su manejo, y erigirlos en responsables solidarios frente al Estado y a terceros.
- 6.3 Se sugiere el establecimiento de informes de campaña preliminares. La presentación de los informes será después del cierre de campañas y una o dos semanas antes de las elecciones. Así, los partidos políticos enterarán los gastos que han tenido y el electorado tendrá referencias para emitir su voto.
- 6.4 En materia de fiscalización, el Poder Legislativo debe ampliar o especificar algunas atribuciones de la autoridad electoral. Se debe facultar a la Comisión de Fiscalización para que pueda tener conocimiento amplio de todos los documentos, facturaciones e informes que habitualmente son de conocimiento de alguna otra autoridad, para que realice las auditorías de manera rigurosa.

- 6.5 Deben de transparentarse los gastos de los partidos políticos a través del acceso al secreto bancario. Es decir, debe haber un acceso libre a las cuentas de los partidos políticos, porque la mayoría de los recursos que reciben son públicos y la autoridad debe vigilar, de oficio y no a petición de algún otro partido político, los movimientos que éstos realizan.
- 6.6 La autoridad electoral debe hacer un seguimiento puntual de los partidos políticos que llegan a perder su registro por no alcanzar el 2% en las elecciones nacionales. Deben rendir cuentas claras e inmediatas sobre el dinero público que recibieron, y devolver los bienes adquiridos con fondos públicos, y en el caso de no cumplir con esta obligación se deben fincar las responsabilidades correspondientes.
- 6.7 Se le debe dar más impulso y fuerza a la Comisión de Fiscalización para que al actuar como auditora sea un filtro cerrado y consistente en la revisión de los informes presentados por los partidos políticos. Se pretende fortalecer dicho órgano auditor con el fin de hacer una revisión detallada y minuciosa de los informes que presenten los partidos políticos sobre sus ingresos y egresos, sin dejar de actuar apegados a la ley.
- 6.8 La Comisión de Fiscalización debe tener una relación más estrecha y directa con las Comisiones o Consejos estatales para el manejo de los recursos de los partidos políticos. A pesar de que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales no le otorga injerencia alguna a la Comisión de Fiscalización en el ámbito local, puede fortalecer el sistema electoral mediante acuerdos que determinen los informes de los partidos locales y nacionales, así como el acceso a la información pertinente.
- 6.9 Quienes acuden a la financiación ilegal no van a dejar de hacerlo simplemente porque su conducta sea prohibida. Es necesario endurecer el régimen de sanciones creando nuevos delitos electorales, así como la

revocación de la elección, con lo cual se vuelve una forma de coaccionar más firme y más concreta por parte del Estado. Los partidos políticos o las personas proclives a este tipo de delitos cuidarán más su conducta para no infringir la ley.

6.10 Considero que las sanciones actualmente contempladas en la ley y sus procedimientos de ejecución son la mejor forma para ejercer coacción sobre los partidos. La disminución del financiamiento correspondiente a la siguiente partida presupuestal será la consecuencia inmediata y justa para que los partidos políticos se apeguen a la ley.

6.11 Se debe de multar o sancionar a las personas que hagan precampaña fuera del tiempo que estima el Código relativo.

6.12 Al igual que la implementación de las limitaciones a los gastos de los partidos políticos, en materia de fiscalización, las reformas electorales deben hacerse de manera permanente. En consecuencia, se debe diseñar un sistema diáfano y sencillo, pero de aplicación general y estricta, con fuertes sanciones en caso de violación.

7. Sobre el Financiamiento y la Fiscalización en el Derecho Comparado:

7.1 Existe un organismo conocido como Transparencia Internacional América Latina y Caribe al cual México pertenece a través de la organización Transparencia Mexicana, y uno de los fines que tiene es: "Luchar contra la corrupción en el financiamiento de partidos políticos y de campañas electorales". A través de estas instituciones, se debe crear una cooperación a nivel continental para combatir los bajos niveles de participación que proliferan en Latinoamérica y generar acuerdos que tengan el carácter de obligatorios para todos los países que componen dicho organismo

internacional. El manejo de información, así como las prácticas de fiscalización serán indispensables para su desarrollo.

8. Sobre el Sistema Democrático en México:

8.1 Es un hecho que se tienen que encontrar reformas más rígidas y objetivamente aplicables dentro de la vida electoral en México, para poder acercarnos cada vez más a una democracia extensa y clara.

8.2 México tiene con qué avanzar en su proceso democrático. Nadie hace algo al respecto. Un Estado democrático requiere de contrapesos y balances, de instituciones electorales autónomas, de descentralización política y administrativa, de participación de la sociedad en los asuntos públicos y de la vigencia plena del derecho.



BIBLIOGRAFÍA

Bibliografía

Administración y Financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI. "Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral". 1ª edición. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México. Serie Doctrina Jurídica. Núm. 13. Tomo II. 1999.

AGUILA FRANCO, Carlos. 1995. La realidad de los partidos políticos. 1ª edición. México. Triana Editores. 1995.

ALEMÁN V., Miguel. Las Finanzas de la Política. 1ª edición. México. Editorial Diana. 1995.

ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José de. Los Partidos Políticos. "Marco Teórico-Jurídico y las Finanzas de la Política". Serie Doctrina Jurídica. No. 110. 1ª edición. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México. 2002.

Apuntes de Derecho Electoral. 1ª edición. México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Libro 1. Parte Primera. Introducción al Derecho Electoral. 2000.

Aspectos Jurídicos del Financiamiento de los Partidos Políticos. S/e. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México. 1993.

BECERRA, Ricardo. Las Campañas Electorales. Una Agenda de Acción Ciudadana. S/e. México. Asociación Mexicana de Derechos Humanos. 1997.

-----, et.al. La Mecánica del cambio político en México. 1ª edición. México. Ediciones Cal y Arena. 2000.

BERLÍN V., Francisco. Derecho Electoral. "Instrumento Normativo de la Democracia" 1ª edición. México. Editorial Porrúa. 1980.

BOBBIO, Norberto. El Futuro de la Democracia. 3ª edición. México. Fondo de Cultura Económica. 2003.

CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo. Derecho Electoral en México. Introducción General. 1ª edición. México. Editorial Trillas. 2003.

----- Formas de gobierno y sistemas electorales en México. S/e. México. Editorial Centro de Investigación Científica Ing. Jorge L. Tamayo. Tomo I. 1812-1840. 1996.

COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús. Derecho Constitucional Electoral. 3ª edición. México. Editorial Porrúa, S. A., 2003.

CRESPON, José Antonio. Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas. S/e. México. Auditoría Superior de la Federación. Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas. Núm. 1. 2001.

Dineros y Partidos. 1ª edición. México. Nuevo Horizonte Editores, S. A. de C. V., 1993.

DEL CASTILLO, Arturo. Medición de la corrupción: Un indicador de la Rendición de Cuentas. S/e. México. Auditoría Superior de la Federación. Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas. Núm. 5. 2003.

DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto. Derecho Electoral Mexicano. S/e. México. Editorial Centro Universitario Allende. 2003.

DUVERGER, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. 6ª edición. México. Ariel Ciencia Política. 1992.

El Sistema Electoral de la Democracia Mexicana: Reforma Constitucional Electoral y Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Federación Nacional de Abogados al Servicio del Estado. 2ª edición. México. Editorial Porrúa. 1991.

Ética y Derecho Electoral en el umbral del siglo XXI. "Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral IV". 1ª edición. México. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie Doctrina Jurídica. Núm. 15. 1999.

GALVÁN RIVERA, Flavio. Derecho Procesal Electoral Mexicano. 1ª edición. Serie Jurídica. México. McGraw-Hill Interamericana Editores, S. A. de C. V. 1997.

GIL VALDIVIA, Gerardo. Aspectos Jurídicos del Financiamiento Público. 1ª edición. México. Editorial Porrúa, S. A. y Universidad Nacional Autónoma de México. 1989.

GONZÁLEZ PARÁS, José Natividad. Una Nueva Visión de la Política. 1ª edición. México. Editorial Océano de México, S. A. de C. V. 2003.

La Financiación de la Política en Iberoamérica. S/e. Costa Rica. Editores Pilar del Castillo y Daniel Zovatto G. INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS-Centro de Asesoría y Promoción Electoral. 1998.

LARROSA, Manuel y Ricardo ESPINOZA. Elecciones y partidos políticos en México. S/e. México. Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa. Centro de Estadística y Documentación Electoral. 1999.

MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel. Introducción a los Partidos Políticos. 1ª edición. España. Editorial Ariel Derecho. 1996.

MEDINA, Luis. Evolución Electoral en México Contemporáneo. 1ª edición. México. Editorial Comisión Federal Electoral. 1978.

PATIÑO CAMARENA, Javier. Nuevo Derecho Electoral Mexicano. 6ª edición. México. Editorial Constitucionalista. Instituto Federal Electoral. 2000.

Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas. "Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional". Serie Doctrina Jurídica. No. 102. S/e. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2002.

Segundo Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas. Noviembre de 2002. Auditoría Superior de la Federación. México. 2003.

SERRANO MIGALLÓN, Fernando. Legislación Electoral Mexicana. "Génesis e Integración". 1ª edición. México. Editorial Porrúa. 1991.

Temas Electorales. S/e. México. Tribunal Electoral del Distrito Federal. 2001.

TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 32ª edición. México. Editorial Porrúa, S. A., 1998.

UGALDE, Luis C. Rendición de Cuentas y Democracia. El caso de México. 1ª edición. México. Instituto Federal Electoral. 2002.

VALADÉS, Diego. Constitución y Política. Serie G: Estudios Doctrinales. No. 109. 2ª edición. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México. 1994.

VILLANUEVA, Ernesto. Autonomía Electoral en Iberoamérica; Una Visión de Derecho Comparado. 1ª edición. México. Editorial Triana Editores. 1994.

WEBER, Max. Economía y Sociedad. 2ª edición. México. Fondo de Cultura Económica. Vol. I. 1994.

Legislación

Código Electoral del Distrito Federal

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos



Legislación Electoral Mexicana 1812-1973. S/e. México. Publicación del Diario Oficial. Secretaría de Gobernación. 1973

Reglamento que Establece los Lineamientos, Formatos, Instructivos, Catálogos de Cuentas y Guía Contabilizadora Aplicables a los Partidos Políticos Nacionales en el Registro de sus Ingresos y Egresos en la Presentación de sus Informes

Diccionarios

ALONSO, Martín. Diccionario del Español Moderno. España. Editorial Aguilar S. A. de Ediciones. 1981.

Diccionario Electoral. Serie Ediciones y Democracia. 1ª edición. Costa Rica. CENTRO INTERAMERICANO DE ASESORÍA Y PROMOCIÓN ELECTORAL (CAPEL)-Programa Especializado del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. 1989.

Enciclopedia Jurídica Mexicana. 1ª edición. México. Editorial Porrúa, S. A. Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México. 2002.

PALOMAR DE MIGUEL, Juan. Diccionario para Juristas. 1ª edición. México. Editorial Porrúa, S. A., Tomo I. 2000.

RENATO SALAZAR, Diego. Diccionario de Derecho Político y Constitucional. 1ª edición. Colombia. Ediciones Librería del Profesional. 1987.

SAINZ DE ROBLES, F. C. Diccionario Español de Sinónimos y Antónimos. 8ª edición. España. Editorial Aguilar. 1986.

Hemerografía

Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Nueva Serie, Año XXXIII, Núm. 99, Septiembre- Diciembre, 2000. México, Distrito Federal.

Periódico Reforma. Corazón de México. Año 10, Número 3585. Sección A. Jueves 9 de octubre del 2003. México, D. F. Coordinador de Edición: Roberto Castañeda.

Periódico Reforma. Corazón de México. Año 11, Número 3689. Sección A. Jueves 22 de enero del 2004. México, D. F. Coordinador de Edición: Roberto Castañeda.

Revista de Administración Pública. Instituto Nacional de Administración Pública. No. 86. Enero-Junio. 1994. México.

Revista de Estudios Políticos. 4ta. Epoca. Núm. 20. Enero-Abril, 1999. México, México, Distrito Federal.

Revista de Estudios Políticos. Nueva Epoca. Núm. 102. Octubre-Diciembre. 1998. Madrid, España.

Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación "Justicia Electoral". Tercera Época. Sala Superior.

Revista Diversa. Cultura Democrática. No. 7. 2002. Xalapa, Veracruz. México.

Revista Encuentro. Año 2. Núm. 3. Abril-Junio. 1999. México, Distrito Federal.

Revista Foro Internacional. Editorial El Colegio de México. 124. Vol. XXXI. Abril-Junio. Núm. 4. 1991. México.

Revista Jurídica Jalisciense. Año 8. Enero-Abril. Núm. 1. 1998, Guadalajara, Jalisco. México.

Internet

www.aceproject.org/main/espanol/pc/pcd01.htm
www.associazionedeicostituzionalisti.it/cronache/file/partitigermania.html
www.diarioficial.cl/actualidad/20ulle/03080519884.html
www.electoral.cl/estudios/2002/financia_campelec.html
www.fec.gov/pages/pubfund1.htm#anchor1476162
www.granvalparaiso.cl/politicos/126.htm
www.georgetown.edu/pdba/Comp/Elecciones/Politicos/financiacion.html
www.georgetown.edu/pdba/Electoral/Chile/polparties.html
www.ife.org.mx
www.ife.org.mx/dirsecre/gaceta_elec/Gaceta62/Directorio_62.pdf
www.ife.org.mx/dirsecre/gaceta_elec/Gaceta62/index-62.htm
www.ife.org.mx/wwwcai/elecMex5/finan_fiscal.html
www.ife.org.mx/wwwife/regimenf.htm
www.mexico.com/analisis/archivo1.php?idana=87
www.nexos.com.mx/internos/diciembre99/dineroypartidos.htm
www.nuevomilenio.org.ar/reformapol/0302.html
www.potlatch.net/main/espanol/pc/pcf07.htm
www.reforma.com
www.upd.oas.org/lab/Documents/fiapp/ld_cf_hd_12_02_spa.pdf

